

# RESOCONTO STENOGRAFICO

303.

## SEDUTA DI MARTEDÌ 27 GENNAIO 1998

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **LUCIANO VIOLANTE**

INDI

DEI VICEPRESIDENTI **LORENZO ACQUARONE** E **PIERLUIGI PETRINI**

### INDICE

	PAG.		PAG.
<b>Preavviso di votazioni elettroniche</b> .....	3	Calderisi Giuseppe (FI) .....	8
<b>Assegnazione in sede legislativa del disegno di legge n. 4386</b> .....	3	Cavaliere Enrico (LNIP) .....	24
Presidente .....	3, 5	Caveri Luciano (misto Min. linguist.) .....	37
Rizzi Cesare (LNIP) .....	3	Ceremigna Enzo (misto-SI) .....	35
Ruffino Elvio (SD-U) .....	4	Contento Manlio (AN) .....	16
Vito Elio (FI) .....	5	Crucianelli Famiano (SD-U) .....	40
<b>Progetto di legge costituzionale – Revisione della parte seconda della Costituzione – A.C. 3931</b> (Seguito della discussione) .....	5	Di Capua Fabio (SD-U) .....	6
<i>(Ripresa discussione sulle linee generali – A.C. 3931)</i> .....	6	Fumagalli Sergio (misto-SI) .....	33
Presidente .....	27	Meloni Giovanni (RC-PRO) .....	27
		Palma Paolo (PD-U) .....	19
		<i>(La seduta, sospesa alle 14, è ripresa alle 15)</i>	44
		<b>Missioni</b> (Alla ripresa pomeridiana) .....	44

**N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: sinistra democratica-l'Ulivo: SD-U; forza Italia: FI; alleanza nazionale: AN; popolari e democratici-l'Ulivo: PD-U; lega nord per l'indipendenza della Padania: LNIP; rifondazione comunista-progressisti: RC-PRO; centro cristiano democratico: CCD; rinnovamento italiano: RI; misto: misto; misto-socialisti italiani: misto-SI; misto patto Segni-liberali: misto-P. Segni-lib.; misto-verdi-l'Ulivo: misto-verdi-U; misto-CDU: misto-CDU; misto minoranze linguistiche: misto Min. linguist.; misto rete-l'Ulivo: misto-rete-U.**

	PAG.		PAG.
<b>Sull'ordine dei lavori</b> .....	44	Novelli Diego (SD-U) .....	120
Presidente .....	44	Orlando Federico (RI) .....	69
Colombo Furio (SD-U) .....	44	Pagliarini Giancarlo (LNIP) .....	115
<b>Ripresa discussione — A.C. 3931</b> .....	44	Pecoraro Scanio Alfonso (misto-verdi-U) .	110
<i>(Ripresa discussione sulle linee generali —</i>		Peretti Ettore (CCD) .....	57
<i>A.C. 3931)</i> .....	44	Pistelli Lapo (PD-U) .....	84
Presidente .....	116	Rebuffa Giorgio (FI) .....	48
Acquarone Lorenzo (PD-U) .....	61	Sbarbati Luciana (RI) .....	108
Benedetti Valentini Domenico (AN) .....	76	Stucchi Giacomo (LNIP) .....	102
Cossutta Maura (RC-PRO) .....	90	Tassone Mario (misto-CDU) .....	72
Detomas Giuseppe (misto Min. linguist.) .	74	Urbani Giuliano (FI) .....	79
Folena Pietro (SD-U) .....	44	<b>Ordine del giorno della seduta di domani .</b>	125
Fontan Rolando (LNIP) .....	86	<b>Considerazioni integrative del deputato</b>	
Gasparri Maurizio (AN) .....	53	<b>Paolo Palma</b> (A.C. 3931) .....	125
Lo Presti Antonino (AN) .....	98	<b>Testo integrale dell'intervento del deputato</b>	
Maggi Rocco (PD-U) .....	101	<b>Luciano Caveri</b> (A.C. 3931) .....	126
Manziona Roberto (CCD) .....	104	<b>Resoconto stenografico della seduta del 5</b>	
Martino Antonio (FI) .....	95	<b>febbraio 1997 relativo all'intervento del</b>	
Maselli Domenico (SD-U) .....	93	<b>deputato Domenico Comino, richiamato</b>	
Massa Luigi (SD-U) .....	113	<b>dal deputato Giancarlo Pagliarini nel suo</b>	
Miraglia Del Giudice Nicola (CCD) .....	122	<b>intervento</b> (A.C. 3931) .....	134

**N. B. I documenti esaminati nel corso della seduta e le comunicazioni all'Assemblea non lette in aula sono pubblicati nell'Allegato A.**  
**Gli atti di controllo e di indirizzo presentati e le risposte scritte alle interrogazioni sono pubblicati nell'Allegato B.**

**La seduta comincia alle 11.**

MARIA BURANI PROCACCINI, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta di ieri.

(È approvato).

PRESIDENTE. Comunicazioni all'Assemblea saranno pubblicate nell'*allegato A* ai resoconti della seduta odierna.

**Preavviso di votazioni elettroniche**

(ore 11,02).

PRESIDENTE. Poiché nel corso della seduta potranno avere luogo votazioni mediante procedimento elettronico senza registrazione di nomi, decorrono da questo momento i termini di preavviso di cinque minuti previsti dall'articolo 49, comma 5, del regolamento.

**Assegnazione in sede legislativa del disegno di legge n. 4386 (ore 11,03).**

PRESIDENTE. Ricordo di aver proposto, nella seduta di ieri, a norma del comma 1 dell'articolo 92 del regolamento, che il seguente disegno di legge sia deferito alla IV Commissione permanente (Difesa) in sede legislativa:

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

CESARE RIZZI. Chiedo di parlare contro.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

CESARE RIZZI. Signor Presidente, in questa materia vi è un decreto-legge che scade il 14 marzo. Quindi, la lega nord non capisce per quale motivo si debba avere tanta premura nell'assegnare alla Commissione difesa, in sede legislativa, l'esame di questo provvedimento.

Prima di parlare di eventuali proroghe, sarebbe opportuno capire quali obiettivi sono stati raggiunti e quali si intendano raggiungere con riferimento ai militari impiegati a Napoli e in Sicilia. In Commissione si è parlato più volte del compito svolto da questi militari nella provincia di Napoli e soprattutto a Caserta, dove ci risulta che sia aumentata in modo preoccupante la microcriminalità.

Noi siamo nettamente contrari all'assegnazione in sede legislativa di questo provvedimento: riteniamo infatti che dovrebbe essere discusso dall'Assemblea e che tutte le forze politiche dovrebbero intervenire al riguardo. Innanzitutto la lega nord è contraria perché lo Stato sta ponendo la Padania in una condizione di assedio attraverso una presenza sempre più massiccia di polizia, carabinieri e Guardia di finanza, forze provenienti dalle zone di Napoli e della Sicilia. Polizia, carabinieri e Guardia di finanza andrebbero impegnati in quelle zone invece di inviarvi i militari. Non dimentichiamo, infatti, che questo provvedimento ci costa 40 miliardi.

Il dato più importante è che, trattandosi di un provvedimento che coinvolge forze dell'ordine, abbiamo più volte chiesto in Commissione che sia ascoltato in un'audizione il ministro dell'interno, in quanto la materia è di sua competenza. Ma il ministro Napolitano non è mai venuto in Commissione e questo ci preoc-

cupa perché, ripeto, l'utilizzo delle forze dell'ordine, cioè polizia, carabinieri e Guardia di finanza, rientrano nella sua competenza. Ritengo, quindi, che sarebbe necessaria una audizione del ministro per spiegarci per quale motivo il compito in questione venga attribuito ai militari, con una spesa di 40 miliardi, anziché alle forze dell'ordine.

Noi, ripeto, siamo contrari all'assegnazione in sede legislativa del provvedimento per i motivi che ho esposto. Innanzitutto gli effetti prodotti dal decreto-legge in vigore non scadranno nel breve periodo; fino al 14 marzo mancano ancora alcune settimane e quindi avremo ancora tempo per discutere la questione. In secondo luogo vengono coinvolte polizia e Guardia di finanza, sulle quali è competente il Ministero dell'interno. Infine, prima di prevedere una proroga, occorre conoscere i dati, sapere cosa si è fatto, se in questo periodo i militari che abbiamo inviato hanno risolto qualche problema, quali obiettivi sono stati raggiunti. Non si può, infatti, chiedere la proroga di un provvedimento senza sapere cosa sia stato fatto. Non si può ogni volta procedere alla cieca e per questo motivo riteniamo assurdo assegnare l'esame di un provvedimento così importante alla Commissione difesa in sede legislativa. La maggioranza faccia pure quello che vuole, ma abbiamo il diritto di esprimere le nostre opinioni; se esiste un'opposizione è bene che si conoscano anche le ragioni per le quali essa chiede che il provvedimento non venga assegnato in sede legislativa, ma possa essere discusso in Assemblea con la partecipazione di tutte le forze politiche.

DOMENICO BENEDETTI VALENTINI.  
Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Onorevole Benedetti Valentini, chiede di parlare a favore?

DOMENICO BENEDETTI VALENTINI.  
Poiché sono giunto in aula dopo che lei aveva dato la parola al collega...

PRESIDENTE. Possono parlare un oratore a favore ed uno contro; l'onorevole Rizzi ha parlato contro...

DOMENICO BENEDETTI VALENTINI.  
Allora debbo rinunciare ad intervenire perché intendevo parlare contro. Se mi consente, Presidente, poiché mi sono trovato, in questa contingenza, a presiedere la Commissione difesa, desidero solo informare i colleghi che in Commissione proceduralmente non abbiamo pregiudicato nulla. Abbiamo sospeso la discussione sul provvedimento che avevamo in esame ad evitare la duplicazione di percorso.

PRESIDENTE. La ringrazio, onorevole Benedetti Valentini.

ELVIO RUFFINO. Chiedo di parlare a favore.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

ELVIO RUFFINO. Invito i colleghi ad aderire alla richiesta di assegnare il provvedimento alla Commissione difesa in sede legislativa. Nella particolare situazione in cui versa l'aula, infatti, metteremo a rischio un intervento che è invece assolutamente necessario. La sede legislativa, oltretutto, non impedisce il dibattito, anzi ci garantisce, forse, la possibilità di svolgerlo, anche con l'audizione del ministro dell'interno, come è stato richiesto e come mi pare ragionevole che sia.

Se il decreto-legge in vigore fosse lasciato decadere e il disegno di legge non fosse approvato per tempo, rischieremo di interrompere la presenza delle forze armate in Sicilia e a Napoli, con le ovvie ripercussioni negative per la sicurezza nazionale e la lotta alla criminalità che i colleghi possono immaginare e che sicuramente non possiamo permetterci solo perché non abbiamo i tempi per discutere un provvedimento. In secondo luogo, pur tenendo conto dei dubbi e delle discussioni che si sono svolte nei mesi e negli anni scorsi e della reiterazione di un provvedimento che ci ha visti discutere più volte in quest'aula e in Commissione difesa, questo disegno di legge, come il decreto-legge dello stesso contenuto, del

resto, prevede la sostituzione a giugno delle forze armate con forze di polizia e con giovani di leva in servizio ausiliario presso l'Arma dei carabinieri e la Polizia di Stato. Si tratta quindi, nel contempo, di un provvedimento assolutamente necessario per non abbassare la guardia nella lotta alla criminalità e di un provvedimento che apre la strada ad una normalizzazione della presenza dello Stato nella lotta alla criminalità in situazioni significative per l'ordine pubblico del paese.

Mi pare, quindi, vi siano tutti i motivi perché l'Assemblea decida in modo tale che questo dibattito avvenga effettivamente, affinché un provvedimento legislativo, magari corretto nel modo in cui il Parlamento vorrà, sia emanato. La richiesta che rivolgo a tutti, maggioranza, opposizione e, in particolare ai colleghi della lega e di alleanza nazionale (che invito a riflettere ed a modificare, se possono, la loro determinazione), è di accordare la sede legislativa per permettere di affrontare l'esame del provvedimento. Sarebbe gravissimo che il Parlamento non trovasse modo e tempo per affrontare una questione così delicata.

ELIO VITO. Chiedo di parlare sull'ordine dei lavori.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

ELIO VITO. Presidente, desidero solo rilevare che la Conferenza dei capigruppo aveva deciso di mantenere separate le settimane dedicate alla discussione dei lavori della Commissione bicamerale da quelle dedicate al lavoro ordinario della Camera, anche per separare l'attività di riforma costituente dell'Assemblea stessa, dall'attività ordinaria, che vede un conflitto fra maggioranza, opposizione e Governo.

Per quanto vi fosse stato un assenso all'assegnazione del provvedimento in oggetto alla Commissione difesa in sede legislativa da parte del presidente del nostro gruppo, sicuramente tale assenso non vi è stato alla sua iscrizione all'ordine del giorno di questa seduta. Il nostro gruppo ritiene importante mantenere il principio

della separazione dell'attività ordinaria dell'Assemblea dalla discussione delle riforme costituzionali; fra l'altro, anche per la partecipazione a questo punto dell'ordine del giorno di colleghi senatori, che altrimenti non avrebbero titolo a partecipare alla seduta. Pertanto, le chiediamo di rinviare la deliberazione sull'assegnazione in sede legislativa ad un'altra seduta, nella quale la Camera potrà deliberare in maniera ordinaria su questo e su altri provvedimenti.

PRESIDENTE. La ringrazio, onorevole Vito. Non credo di poter accogliere la sua richiesta, perché sostanzialmente in questo caso si tratta di una deliberazione che riguarda l'ordine dei lavori, non il merito della questione. Se avessimo dovuto deliberare sul merito di progetti di legge, non avremmo potuto farlo. Si tratta di meccanismi che attengono all'ordine dei lavori, come tante altre attività, che non possono essere sospese dal fatto che sia in corso l'esame sul testo elaborato dalla Commissione bicamerale.

ELIO VITO. Rientra nella dialettica fra maggioranza ed opposizione!

PRESIDENTE. Fra l'altro, ieri è stata data comunicazione di questa assegnazione e nessuno ha sollevato obiezioni quando è stato annunciato il suo inserimento all'ordine del giorno della seduta odierna. Forse, avremmo potuto discutere la questione ieri nel momento in cui fosse stato contestato l'inserimento di questo punto all'ordine del giorno, ma non è stato fatto.

Passiamo ai voti.

Pongo in votazione la proposta di assegnazione a Commissione in sede legislativa del disegno di legge n. 4386.

*(È approvata).*

**Seguito della discussione del progetto di legge costituzionale: Revisione della parte seconda della Costituzione (3931)**  
*(ore 11,11).*

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del progetto di

legge costituzionale: Revisione della parte seconda della Costituzione.

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

PRESIDENTE. Ricordo che nella seduta di ieri si è aperta la discussione sulle linee generali.

È iscritto parlare l'onorevole Di Capua. Ne ha facoltà.

FABIO DI CAPUA. Presidente, onorevoli relatori, il processo di riforma che abbiamo avviato in queste settimane e che è giunto nella nostra aula è il risultato anche di una forte sollecitazione che ci è giunta dal paese, dai cittadini, dalla gente, dal popolo. Una sollecitazione ed una richiesta di un incremento di governabilità, di stabilità nel nostro paese, di adeguamento delle nostre istituzioni al pieno esercizio della democrazia e del governo del nostro paese. Una sollecitazione che è giunta da un paese, da un popolo che è stato in questi anni protagonista di grandi mutamenti, che ha manifestato una grande voglia di cambiamento, di rinnovamento, che ha chiesto e chiede stabilità e governabilità. Ma il paese chiede anche un incremento di trasparenza, di legalità, di onestà politica: dice « basta » all'ipocrisia politica, dice « basta » all'eccesso di burocrazia, chiede maggiore autogoverno per gli enti locali e per le comunità.

È il paese che di fatto ha segnato un passaggio nella storia politica della nostra nazione, che ha avviato quel processo di nascita di questa seconda Repubblica, probabilmente non pensando necessariamente a un passaggio di revisione costituzionale. I cittadini ci hanno sollecitato un cambiamento radicale e profondo del modo di fare politica, di vivere nelle nostre istituzioni, di concepire l'impegno politico, con una cultura di servizio, di grande disponibilità, di grande apertura. Il segnale ed il messaggio che la gente hanno lanciato in questi anni, attraverso le grandi mobilitazioni referendarie, hanno

voluto significare questo: un segnale al mondo politico della insostenibilità di un sistema, dell'impossibilità di continuare a percorrere una strada che non aveva offerto brillanti e luminosi esempi di trasparenza e di efficienza, un segnale che è consistito in una richiesta a tutti noi di dire basta a questo sistema. Al popolo ed alla gente sarà data parola alla fine di questo processo di revisione della nostra Carta costituzionale, attraverso uno o più - lo vedremo - referendum, che dovranno sancirne la definitiva legittimazione.

Il mondo politico ha interpretato questo bisogno, questo segnale forte, e l'ha tradotto nella volontà di avviare un processo di riforma costituzionale. Si è trattato di una scelta impegnativa, di alto profilo, sicuramente epocale. Non può quindi essere consentita una lettura della revisione costituzionale alla stregua di uno strumento di riaccreditamento storico: la storia non si riscrive. La nostra prima Costituzione è nata da vicende storiche note ed ormai profondamente radicate nella sensibilità e nei sentimenti di tanta gente, da vicende cioè non cancellabili. La riscrittura della Carta costituzionale risponde pertanto all'esigenza di ridefinire un patto sociale tra istituzioni e cittadini.

Tale compito è dato al Parlamento. Quest'ultimo, in questi mesi, ha inteso svolgere una funzione ed un ruolo costituenti per dare una risposta compiuta, saggia e, ci auguriamo, autorevole alle forti sollecitazioni dei cittadini. Ci troviamo, quindi, ad esaminare un testo licenziato dalla Commissione bicamerale, sulla quale sono state dette molte cose. Molti parlamentari hanno avuto modo di ascoltare affermazioni anche un po' minacciose circa l'ipotesi di un crollo dell'iniziativa costituente di fronte a modifiche, non so se marginali o sostanziali, del testo varato dalla Commissione. Si tratta di una posizione sicuramente non condivisibile. La sovranità di questa Assemblea è - credo - assolutamente fuori discussione, così come lo è la sua capacità di por mano ad una riscrittura del testo licenziato dalla Bicamerale.

D'altra parte, conosciamo tutti le note vicende che hanno caratterizzato la storia della scrittura del testo della Bicamerale. La scelta semipresidenzialista — se permettete — è stata abbastanza casuale, legata a circostanze verificatesi nell'aula della Bicamerale, in modo incredibile. Senza quelle vicende abbastanza occasionali, ci troveremmo probabilmente di fronte ad un testo diverso in materia di forma di Stato e di forma di Governo; ci troveremmo, cioè, a discutere di un impianto diverso sul quale gran parte delle forze politiche avrebbe forse legittimamente preteso di esercitare il diritto di riscrittura, di revisione, di emendabilità. Quindi, proporre un discorso quasi ricattatorio (o il testo passa così com'è, oppure crolla tutto), è sicuramente inaccettabile.

Non mi soffermo sulle polemiche che hanno accompagnato le ipotesi di una nuova legge elettorale, sicuramente portate in un contesto non istituzionale, in luoghi ed ambienti non idonei, che hanno già visto feroci e legittime polemiche di gran parte del Parlamento rispetto a scelte operate al di fuori di quest'aula.

Quindi, la sovranità dell'Assemblea e il diritto che essa ha di riscrivere il testo della Costituzione è assolutamente fuori discussione. Vi deve essere anche la consapevolezza del ruolo che viene conferito all'Assemblea, che impone alla stessa e ai suoi componenti una distinzione netta tra le scelte di forma costituzionale ed i temi che attengono al governo del paese, distinguendo le maggioranze costituenti da quelle di governo. La maggioranza di governo ha avuto un mandato per risolvere dei problemi concreti, urgenti e sostanziali della vita dei cittadini. La Carta costituzionale è altro, è un insieme di regole che devono disciplinare la nostra vita istituzionale, civile e sociale. Pertanto, su di essa non può pesare questa posizione politica e questo intreccio di situazioni assolutamente anomale.

Vi sarebbe molto da dire sui vari temi, ma io mi permetto di accennare solo ad alcune questioni.

Per quanto attiene alla giustizia, sono uno di coloro che non considera sostanziale

la separazione delle carriere dei magistrati, perché vorrei soltanto che venisse sancito in modo chiaro un principio: quello della salvaguardia ad ogni costo dell'autonomia della magistratura. Ritengo, infatti, che l'esame delle riforme non debba rappresentare un'occasione di rivalsa nei confronti di un'azione meritoria che ha consentito negli anni passati al paese di cambiare e di rinnovarsi, di modificare il suo assetto, di interpretare i veri bisogni e di corrispondere alle sollecitazioni reali dei cittadini.

Anche per quel che concerne il semipresidenzialismo, i cittadini non chiedono altro se non governabilità e stabilità. Spetta quindi a noi trovare una soluzione tale da rispondere a queste richieste e a questi bisogni, senza drammatizzare le varie posizioni.

Per quanto riguarda l'assetto del Parlamento, sembrava prossimo il varo del monocameralismo. Sono note le polemiche relative ad un ampliamento delle ipotesi. Inoltre, ogni giorno aumentano le sollecitazioni che vengono dal basso: nascono i partiti dei sindaci, i partiti dei sindaci dei comuni maggiori, i partiti dei presidenti delle regioni, delle province, probabilmente tra un po' si formeranno i partiti delle comunità montane e quant'altro. La struttura del Senato, quindi, si gonfia e si sgonfia a seconda delle necessità, mentre è necessario assumere una posizione definitiva al riguardo. Si parla di rappresentanza degli enti locali, ma cosa altro sono i parlamentari se non espressione nelle istituzioni centrali di bisogni e di sentimenti delle singole realtà locali di provenienza? Perché allora non sforzarsi per definire il ruolo dei parlamentari anche nei territori di provenienza? Come si può far finta di non capire che ci sono dei grossissimi problemi di relazione e di collaborazione tra i livelli istituzionali locali e centrali? Perché non arricchire anche il ruolo dei parlamentari di competenze e di compiti specifici da svolgere in sintonia e d'intesa con i rappresentanti degli enti locali?

Mi soffermo infine sulla questione del federalismo, sulla quale chiedo al senatore

D'Onofrio di prestarmi attenzione. Il dibattito sul federalismo, dobbiamo dargliene merito, ha preso le mosse nel paese sulla base di una forte sollecitazione proveniente dalla lega nord; non sarebbe corretto ignorarlo. Tuttavia, dobbiamo dare al problema una risposta compiuta. I cittadini vogliono sapere quale tipo di federalismo si intenda adottare. Si vuole sostituire il centralismo romano con quello delle regioni? È questa la scelta definitiva? O vogliamo spingerci più in là nell'attribuzione di ruoli e di compiti, partendo dalle comunità più semplici, più periferiche, quelle in cui il principio di sussidiarietà viene realizzato più compiutamente? Vogliamo dare risposta ad un bisogno di autogoverno e di autodeterminazione compiuta e vera?

Se è questo l'obiettivo, dobbiamo dare responsabilità alle popolazioni; se poi vogliamo affidare un ruolo definitivo e maggiore alle regioni, dobbiamo consentire a tutte le popolazioni di scegliere il proprio ambito territoriale ed amministrativo all'interno del quale realizzare compiutamente il loro desiderio di autodeterminazione. Quindi le ipotesi di modifica degli ambiti territoriali di nuove future regioni devono tener conto, con il dovuto rispetto, delle legittime aspirazioni e richieste delle popolazioni che le abitano.

Rivolgo in maniera pressante questa mia sollecitazione al senatore D'Onofrio affinché tenga conto di richieste provenienti da territori marginali posti all'interno delle singole regioni. Allorché si istituiscono nuovi e maggiori poteri alle regioni occorre — lo ripeto ancora una volta — rispettare la volontà dei cittadini che le abitano.

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

GIUSEPPE CALDERISI. Signor Presidente della Camera, signor presidente della Commissione bicamerale, colleghi, dobbiamo fare di tutto per riuscire a realizzare la riforma della Costituzione, certamente non una riforma purchessia,

ma una buona riforma all'altezza delle esigenze del paese. Questa è la convinzione non solo di forza Italia ma anche la profonda convinzione personale di chi come me è impegnato ormai da alcuni lustri a questo obiettivo, ha speso quattro o cinque anni della propria attività politica per promuovere i referendum elettorali, per introdurre il collegio uninominale maggioritario, superare il cancro della proporzionale, per intraprendere il difficile e faticoso cammino della costruzione, anche nel nostro paese, della democrazia dell'alternanza e dell'affermazione del principio di responsabilità politica, che è stato il grande assente della storia della nostra Repubblica.

Dobbiamo avere tutti piena consapevolezza delle conseguenze gravissime che deriverebbero da un nuovo, ennesimo fallimento della revisione costituzionale e del processo riformatore. La delegittimazione della classe politica che ne conseguirebbe sarebbe forse esiziale per tutto il paese. Non credo infatti che dal fallimento, dalle rovine, possa nascere in modo palingenetico nulla di buono, ritengo invece che possano solo aprirsi spazi per avventure pericolose e per « l'antipolitica ». Occorre invece recuperare il primato della politica — della politica, ho detto — e non del partitismo o, per chiamare le cose con il loro nome, della partitocrazia. È anche questa una sfida più che mai attuale.

Se da una parte dobbiamo fare di tutto per riuscire a realizzare la riforma (abbiamo questa sorta di imperativo), dall'altra però disponiamo di un testo prodotto dalla Commissione bicamerale che presenta gravi inadeguatezze su alcuni nodi fondamentali. Attenzione: vi sono anche molti aspetti positivi, ai quali abbiamo dato un contributo rilevante. Non bisogna fare di « tutt'erba un fascio », ma vi sono aspetti, contraddizioni ed inadeguatezze che dobbiamo correggere. Bisogna riuscire a compiere un salto di qualità e migliorare il testo percorrendo la difficile strada di un'intesa di più elevato profilo su tutte e quattro le materie della riforma, cioè forma di Stato, forma di Governo, bica-

meralismo e giustizia, alle quali aggiungo anche la riforma elettorale. La strada è quella del confronto, del dialogo, non per vincere contro qualcuno o per umiliare qualcuno, bensì per « convincere », cioè per vincere insieme.

Voglio prima di tutto aprire un dialogo con i colleghi del partito popolare ai quali do atto, dopo il voto sul semipresidenzialismo di aver accettato questa scelta della Commissione, anche se essa era molto distante dalla loro posizione. Mi fa piacere ricordare che l'ipotesi presidenzialista non è affatto estranea alla stessa cultura dei popolari, basti pensare alla posizione di Mortati che era favorevole al sistema presidenziale o quella del senatore Elia, espressa nella *Enciclopedia del diritto* alla voce « Forma di governo », a favore dell'elezione diretta del *premier*.

LEOPOLDO ELIA. Non forzare !

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo e sulle pubbliche amministrazioni*. Non gradisce !

GIUSEPPE CALDERISI. Voglio ricordare, se mi è consentito, anche Dossetti. Nel libro di Melloni c'è un passo che riferisce le parole di Dossetti: « Ci fu una pregiudiziale; fu decisa in una primissima riunione della direzione tenuta dopo l'inizio della Costituente, prima della designazione delle Commissioni, una riunione del gruppo dirigente fatta con De Gasperi, al Celio, nella casa generalizia dei passionisti, in cui si discusse principalmente della scelta tra una Repubblica parlamentare o una Repubblica presidenziale. Io tendevo un po' alla Repubblica presidenziale, che non avrei visto male » — è sempre Dossetti che parla — « ma la maggioranza si schierò decisa per la Repubblica parlamentare, soprattutto per la paura del fronte popolare, della sinistra vincente con un candidato non estremista, non Togliatti ma Nenni ». Fu questa una scelta opportunità politica, non di distanza dal modello di Repubblica presidenziale, quella americana, perché allora, ovviamente, non c'era il sistema semipresiden-

zialista francese. È opportuno ricordare questo episodio perché costituisce un fatto quanto mai significativo.

Signor presidente della Commissione bicamerale, credo che si tratti di trovare le condizioni per un'intesa di più alto profilo. Purtroppo sono state perse alcune occasioni per una riforma di questa natura. Non voglio fare polemiche spicciole, presidente D'Alema, ma che almeno si tragga insegnamento della ripetute occasioni perdute, che ricordo brevemente: la vicenda della cosiddetta legge Rebuffa; l'audizione del professor Sartori in bicamerale, quando da parte del Polo, non solo di Fini, si disse sì alla proposta che egli prospettava; l'audizione del professor Barbera, che ipotizzò un modello di governo del *premier*, tradotto da forza Italia in un emendamento a mia firma, agli atti della seduta del 13 maggio, pagina 711 dell'allegato n. 7. Credo che Rutelli abbia scoperto un po' in ritardo questa strada, che forse bisognava percorrere allora, quando ci sarebbero state le condizioni. Ora non ritengo si possa tornare indietro rispetto alla scelta compiuta.

Vorrei ricordare che è previsto un referendum confermativo da svolgersi a conclusione dell'iter parlamentare, che non può essere assolutamente preso sotto gamba. Non è, presidente D'Alema, una pistola scarica, come qualche volta ella ha detto. Non basta qualche bandierina per vincere bene il referendum. Se dietro non c'è la sostanza e la qualità, è difficile ottenere quel largo consenso necessario. Il corpo elettorale è capace di comprendere molto più di quello che spesso alcuni ritengono. Voglio ricordare il referendum sui quattro punti di contingenza, svolto nel 1985, quando molti pensavano che, trattandosi di una vicenda di carattere economico-finanziario, sarebbe stato facile ottenere una vittoria. Non è accaduto così.

Attenzione, perché non basta vincere in questo referendum con una percentuale del 55-60 per cento dei consensi a livello nazionale. Con un risultato del genere a livello nazionale si rischia di perdere nel nord del paese, nel Veneto, in Lombardia,

forse in Piemonte. Sarebbe una spaccatura che potrebbe spalancare le porte a quella secessione altrimenti forse irrealizzabile.

Già nel 1993 abbiamo corso questo rischio. Interpretando molto male le indicazioni degli elettori espresse nel referendum, abbiamo fatto una legge elettorale che avrebbe potuto portare alla divisione in tre del paese. Senza Berlusconi e forza Italia avremmo avuto con molta probabilità la vittoria della lega in tutti i collegi del nord, del PDS al centro, non di AN ma del MSI al sud. Solo grazie a Berlusconi e a forza Italia siamo riusciti a rendere « nazionali » e a bipolarizzare le elezioni e si è evitata una pericolosissima spaccatura del paese.

Dobbiamo perciò impedire che il referendum e la riforma istituzionale siano un'occasione per offrire su un piatto d'argento il realizzarsi di un'ipotesi che è assolutamente da scongiurare.

Veniamo ora al merito della proposta della Commissione bicamerale. Dopo il voto a favore del sistema presidenziale, nel giugno scorso fu concentrata l'attenzione e fu raggiunta un'intesa solo sulla forma di governo. La forma di Stato ed il bicameralismo non vennero affrontati con il medesimo approfondimento. Per la forma di governo si cercò un equilibrio, scostandosi visibilmente dal sistema presidenziale alla francese; l'elezione a suffragio universale diretto del Presidente della Repubblica fu accompagnata da una significativa, forte riduzione dei poteri presidenziali.

Occorre ora compiere una valutazione sulla riforma costituzionale nel suo complesso. Il testo approvato manca di un equilibrio complessivo e di un valido sistema di pesi e di contrappesi, con particolare riguardo al rapporto tra forma di governo, forma di Stato e bicameralismo. Infatti l'introduzione di una forma di governo semipresidenziale con elezione a suffragio universale diretto del Presidente della Repubblica va realizzata seguendo un ben determinato disegno di redistribuzione dei poteri. In primo luogo, è impensabile mantenere un sistema nel quale

la mano pubblica detenga, o comunque decida, su una quota così rilevante dell'economia del paese. È difficile immaginare il radicamento dello stesso bipolarismo in queste condizioni, perché le spinte di natura consociativa sarebbero forti e tali da rimettere in discussione la scelta bipolare (ciò, ripeto, qualora non si corregga questa anomalia del nostro sistema economico).

Quando si riforma l'ordinamento della Repubblica — ed anche se non è in gioco la prima parte della Costituzione — non si può prescindere dalla realtà dell'economia e dall'attuale distorsione del rapporto pubblico-privato. Occorre dunque intervenire per correggere la situazione, inserendo almeno alcune garanzie, alcuni patti, quel principio di sussidiarietà orizzontale che introdotto a giugno — con una cattiva formulazione — è stato sostanzialmente cancellato a settembre. Riteniamo che la nuova Costituzione debba sancire chiaramente che una determinata attività può essere svolta da un soggetto pubblico solo se questo è in grado di garantire risultati più efficaci di quelli conseguiti dall'iniziativa autonoma dei cittadini.

In secondo luogo, occorre una significativa redistribuzione dei poteri dallo Stato centrale alle autonomie territoriali avviando un effettivo processo federalista, il che vuol dire attribuzione di significativi poteri legislativi, di autonomia finanziaria e impositiva alle regioni: il federalismo non può essere soltanto spartizione di potere amministrativo tra Stato centrale e comuni.

In altri termini, il problema generale dei pesi e dei contrappesi non è quello di diminuire il potere del Presidente della Repubblica a favore del Primo ministro o del Parlamento, bensì quello di diminuire, nel loro complesso, i poteri delle istituzioni politiche centrali trasferendoli alle autonomie territoriali, al mercato e alla società. Una volta riequilibrati i rapporti tra Stato e mercato e tra Stato centrale e autonomie territoriali, i poteri del Presidente della Repubblica risulteranno automaticamente ricalibrati ed emergerà chiaramente che non occorrono modifiche di

segno riduttivo, ma anzi qualche ritocco che rafforzi la figura istituzionale del Presidente eletto direttamente dai cittadini, nella direzione del testo originario presentato dal relatore Salvi.

Il testo di giugno, apprezzabile per il suo valore politico — perché quell'intesa salvò la bicamerale e anche per il tentativo di individuare un possibile equilibrio all'interno della sola forma di governo — presenta aspetti di ambiguità che lo espongono al rischio, molto consistente, di gravi conflitti istituzionali derivanti dalla separazione tra la legittimazione del Presidente della Repubblica e la sua responsabilità politica e i conseguenti poteri di governo. A mio avviso tale la separazione, ripeto, tra legittimazione e responsabilità è molto pericolosa, sarebbe un grave errore. Non mi riferisco al caso della coabitazione — eventualità da ritenersi tendenzialmente una eccezione — perché ciò significa che vi è stato un voto successivo degli elettori di segno opposto a quello che ha portato all'elezione del Presidente della Repubblica (e saremmo di fronte ad una situazione di affievolimento della legittimazione del Presidente della Repubblica, il quale deve necessariamente ritrarsi dall'esercizio dei propri poteri). Mi preoccupa invece il conflitto che può insorgere tra Presidente e *premier* nel caso di non coabitazione: questa è la tematica alla quale dobbiamo prestare attenzione.

Alcuni pensano ad un sistema basato sull'elezione diretta del Presidente della Repubblica con un ruolo di garante, di notaio, e si citano l'Austria e il Portogallo. L'Italia, però, non è né l'Austria né il Portogallo. Non solo, va chiarito che in Austria e in Portogallo i poteri formali del Presidente della Repubblica previsti dalle rispettive Costituzioni sono di gran lunga maggiori sia rispetto a quelli delineati dal testo della bicamerale, sia nei confronti degli stessi poteri che la Carta costituzionale francese sancisce per il Presidente della Repubblica. In Portogallo, ad esempio, vi è un potere di scioglimento in capo al Presidente della Repubblica con due sole limitazioni temporali: i primi sei mesi di

vita del nuovo Parlamento e gli ultimi sei mesi del mandato presidenziale. Non solo vi è anche la possibilità da parte del Presidente della Repubblica di revocare il *premier*. Così pure in Austria, dove il Presidente della Repubblica, a livello di poteri formali, può revocare il *premier*. Vogliamo prendere a modello il testo della Costituzione austriaca o di quella portoghese? Facciamolo, siamo perfettamente d'accordo; tuttavia, a livello di poteri formali, in quei paesi la Carta prevede poteri più forti della stessa Costituzione francese. In questi paesi vi è l'elezione diretta del Presidente della Repubblica ed un sistema semipresidenziale che funziona, a prevalenza del *premier*, non in virtù dei poteri formali previsti nella Carta, ma delle caratteristiche peculiari del sistema politico. Non starò a ricordare le vicende dell'Austria del dopoguerra o quelle del Portogallo. Si tratta di paesi molto diversi dal nostro. Il Portogallo, per esempio, ha soltanto 9 milioni di abitanti ed evidentemente è difficile raffrontarlo con un paese come l'Italia, che ne ha ben 57 milioni. Il raffronto, semmai, va fatto con paesi che hanno un sistema politico simile al nostro, come avviene per la Francia.

Come ci immaginiamo la campagna elettorale per l'elezione del Presidente della Repubblica? È immaginabile che si discuta di come i candidati si apprestino a fare i garanti, a nominare le *authority* ed a svolgere non so quale compito di garanzia? Evidentemente no, sappiamo che alcuni leader politici hanno sostanzialmente già dichiarato che si candideranno in queste elezioni. È inevitabile che si discuterà di programmi politici, di indirizzo politico. Andiamo comunque verso un sistema in cui il Presidente della Repubblica avrà una forza politica enorme, derivata dal voto di milioni di elettori. Credo allora che l'ammonimento di Duverger dovrebbe essere ben presente ai nostri occhi; è un ammonimento rivolto ai membri della Commissione bicamerale e comparso sulla *Rassegna parlamentare* del febbraio 1997. Dice Duverger: « Vorrei mettervi in guardia contro un possibile errore, che potrebbe risultare molto grave

e che è il prodotto del genio italiano, il quale tende a scartare le soluzioni serie per rincorrere idee brillanti: la proposta secondo cui bisogna eleggere un Presidente senza poteri. Una scelta completamente folle: se l'eletto dal popolo è scelto senza un legame con un programma e chiari poteri dei quali è responsabile, si crea un sistema perfetto per eleggere dei demagoghi, che giocheranno il gioco di moltiplicare le premesse elettorali, delle quali non saranno obbligati a presentare il conto. Siamo seri: è esattamente il genere di soluzioni che possono creare delle dittature opponendo un demagogo ad un Parlamento impotente ».

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di Governo e sulle pubbliche amministrazioni*. Scusi, onorevole Calderisi, a quando risale questo testo?

GIUSEPPE CALDERISI. Al febbraio 1997.

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di Governo e sulle pubbliche amministrazioni*. Quindi non si riferisce al nostro testo! Mi sarei preoccupato se si fosse riferito al nostro testo.

GIUSEPPE CALDERISI. Non al testo: si trattava di un invito ai componenti la Commissione bicamerale. Ho citato la data: la Commissione ha iniziato i suoi lavori appunto nel febbraio 1997. Era un auspicio di Duverger in ordine al dibattito che stava iniziando allora, ma credo che ci riguardi ancora...

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di Governo e sulle pubbliche amministrazioni*. Questa è una sua opinione, non di Duverger!

GIUSEPPE CALDERISI. Se il relatore Salvi vuole conoscere il nuovo parere di Duverger, l'unico modo è di chiederglielo!

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di Governo e sulle pubbliche amministrazioni*. Provvederemo.

GIUSEPPE CALDERISI. Credo che si tratti di parole quanto mai significative, dalle quali dobbiamo trarre un insegnamento. Se lo scopo della riforma è quello di realizzare il bipolarismo, di affermare il principio di responsabilità politica, credo che dobbiamo fare tutto tranne che eleggere un Presidente che risulti irresponsabile dal punto di vista politico.

Voglio riferirmi ad alcune proposte avanzate dal gruppo dei popolari, i quali addirittura vogliono ridurre i poteri del Presidente previsti nel testo della bicamerale. A questo proposito vi è una questione da chiarire. Da parte dei popolari si dice che bisogna eliminare il potere del Presidente della Repubblica di scioglimento delle Camere nel momento in cui egli viene eletto dai cittadini, con la previsione dell'obbligo del *premier* di dimettersi in quel momento per consentire al Presidente di procedere o meno allo scioglimento; ciò attribuendo al Presidente della Repubblica un ruolo di raccordo con gli orientamenti della sovranità popolare. Si tratta di un potere fondamentale. Il collega Mattarella lo attribuisce ad un mio emendamento presentato nella bicamerale, ma non è così. Questo è un testo che fu frutto dell'intesa tra le maggioranze politiche. Si tratta infatti dell'emendamento che fu avanzato dal relatore Salvi (pagina 25 del *Bollettino* di martedì 24 giugno; emendamento IV.7.15 del relatore Salvi). L'emendamento, quindi, collega Mattarella, non è mio. La questione che posi io in Commissione era diversa; era un problema di date, di coincidenze temporali che potevano far sì che questo principio, in alcune circostanze, non trovasse attuazione. Questo potere, però, è frutto di un emendamento, che pure condivido, non mio ma del relatore Salvi.

Ebbene, se si elimina questo potere di scioglimento si toglie, lo ripeto, quel potere di raccordo con gli orientamenti della sovranità popolare e credo che andremo verso un sistema che non è assolutamente possibile condividere. Ci troveremo di fronte alla stessa situazione in cui si trovò lo scorso anno la Bulgaria. Se ricordate,

gli elettori elessero un Presidente avente un orientamento politico di destra; il *premier* allora in carica, di sinistra, aveva il potere di controfirma sul decreto di scioglimento e non la concedeva, sicché vi furono addirittura moti di piazza perché il Presidente della Repubblica non poteva dar vita ad un Governo con l'indirizzo politico scelto dagli elettori. Se si vuole arrivare a questo, siamo in una situazione quanto mai paradossale.

Il potere di scioglimento, inoltre, non si esercita solo nel momento in cui effettivamente si procede allo scioglimento. Come ci hanno insegnato Mortati in ordine all'articolo 88 della Costituzione e Debré, il potere di scioglimento in capo al Presidente della Repubblica serve a garantire la stabilità dei Governi, è un potere fondamentale di deterrenza. Invito quindi (questa è una proposta specifica oggetto di un emendamento presentato da forza Italia) a valutare l'ipotesi che il potere di scioglimento venga configurato come in Francia ed in Portogallo.

Sono tendenzialmente contrario alla casistica. Se però si vuole mantenerla, si stia attenti a lasciare un varco, uno spiraglio per situazioni particolari. Voglio ricordare che nel 1994 Scalfaro, l'attuale Presidente della Repubblica, ha sciolto le Camere con un Governo che era pienamente in carica, che anzi lui ha voluto fosse mantenuto nella pienezza dei poteri. Ebbene, se noi daremo vita a questo testo, creeremo una situazione per la quale Scalfaro nel 1994 non avrebbe potuto sciogliere le Camere.

Ed allora, stiamo attenti. Abbiamo presentato emendamenti anche per migliorare la casistica; ce n'è anche uno che ha origine dai popolari, sia pure concepito per una diversa logica. Ci sono varie ipotesi ed invito caldamente a tenerle in considerazione. Se infatti si va a ridurre addirittura il potere di scioglimento del Presidente della Repubblica, ci troviamo di fronte ad un sistema nel quale i partiti avrebbero piena libertà di azione e di movimento, di tenere in vita o disfare Governi.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE  
LORENZO ACQUARONE (*ore 11,48*)

GIUSEPPE CALDERISI. Gli elettori, allora, sentirebbero come un inganno l'elezione di un Presidente della Repubblica che non ha neppure, lo ripeto, la funzione di garanzia degli orientamenti del corpo elettorale.

Ritengo importante l'emendamento Passigli che è stato introdotto, il quale prevede che per evitare situazioni di crisi latente, che non vengono formalizzate, il Presidente della Repubblica abbia il potere di rinviare il Governo alle Camere per far verificare da queste ultime la situazione fiduciaria. Credo però che questa previsione sia insufficiente. Al riguardo voglio ricordare un episodio verificatosi in Germania.

Per cercare di evitare il ribaltone, Schmidt pensò di chiedere la fiducia per incastrare Genscher. Quest'ultimo concesse la fiducia, ma una settimana dopo fece il ribaltone. Ciò significa che non può essere sufficiente un voto di fiducia per superare situazioni di crisi latente, di fronte alle quali il Presidente della Repubblica si troverebbe ad essere impotente, qualora non potesse esercitare al riguardo un'azione di deterrenza.

Vengo all'altra questione fondamentale della legge elettorale (debbo andare molto veloce, perché il tempo a mia disposizione sta per esaurirsi).

Certamente se è stata realizzata un'intesa, credo sia giusto che chi l'ha realizzata rivendichi il rispetto dei patti. Ma nell'ambito di miglioramenti che tentino di elevare il profilo complessivo della riforma su tutti gli aspetti — forma di Stato, forma di governo, bicameralismo e giustizia — credo sia giusto migliorare l'ipotesi di riforma elettorale.

Voglio innanzitutto precisare che è da evitare l'idea — lo dico visto che ci sono tendenze proporzionalistiche — che si possa abbinare l'elezione diretta del Presidente della Repubblica con un sistema di tipo proporzionale: riprodurremmo le istituzioni della repubblica di Weimar e questa mi sembra un'ipotesi assoluta-

mente da scartare. Penso abbiano fatto bene al convegno di *Liberal*, di fronte ad ipotesi di questo tipo, a prevedere la necessità di un nuovo ricorso allo strumento del referendum in materia elettorale, visto che è stata trovata una soluzione che evita anche la necessità dell'approvazione della legge Rebuffa.

Dobbiamo evitare una situazione di doppia legittimazione sia del Presidente sia del *premier*. Il sistema a doppio turno di coalizione con premio di maggioranza crea una sorta di mostro a due teste: abbiamo, da una parte, il Presidente della Repubblica eletto direttamente e, dall'altro, un sistema ancora non definito: come si configura esattamente al secondo turno? Cosa compare sulla scheda, i nomi dei due candidati *premier*? Si fanno allora due elezioni dirette! Oppure due liste contrapposte? Ma questo comporta che il capolista sia il *premier*, e dunque si tratterebbe, se non di una elezione, di una sua legittimazione diretta. Quali sarebbero, poi, gli altri nomi sulla lista, quelli dei componenti il Consiglio dei ministri? Vogliamo dunque prevedere l'elezione diretta del Consiglio dei ministri? O vogliamo, invece, mettere sulla scheda solo i simboli? Credo però che in nessun paese al mondo esista l'idea di votare in modo impersonale. Rischieremmo, oltretutto, di favorire forti processi di astensione!

La verità è che la logica stessa del premio di maggioranza è abbastanza estranea al sistema semipresidenziale, perché il momento della sua bipolarizzazione è proprio quello dell'elezione del Presidente della Repubblica. Per il resto...

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo e sulle pubbliche amministrazioni*. E qual è, secondo lei, il sistema elettorale più adatto?

GIUSEPPE CALDERISI. Lo dico, collega Salvi. Credo ci voglia un sistema aggregante, fondato sul collegio uninominale maggioritario in una delle tante versioni esistenti (ad uno o due turni). Per esempio, anche il sistema attuale, non è il migliore, ma, al limite, potrebbe andare bene, collega Salvi.

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo e sulle pubbliche amministrazioni*. Tanto per riformare!

BEPPE PISANU. Spiegagli che è un intervento e non un interrogatorio!

MAURIZIO GASPARRI. Non è un esame!

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo e sulle pubbliche amministrazioni*. Con il collega Calderisi abbiamo una consuetudine, non credo perciò che si risenta!

GIUSEPPE CALDERISI. Non mi risento, se serve perché il dialogo sia fecondo!

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. È un segno di attenzione!

GIUSEPPE CALDERISI. Certamente dico cose che sono oggetto di dibattito, altrimenti gli interventi non servirebbero a nulla!

Voglio ricordare che se nelle ultime elezioni in Francia avesse vinto Chirac, ma di poco, avrebbe comunque dovuto cambiare il *premier*: non avrebbe potuto nominare nuovamente Juppé. Però, nel caso in cui noi indicassimo sulla scheda il nome del Primo ministro, renderemmo impossibile quella flessibilità che dovrebbe rappresentare una caratteristica positiva del sistema che vogliamo scegliere.

Allora attenzione perché — è un paradosso che mi auguro sia preso come utile provocazione — rischiamo una sorta di regressione nel dibattito sulle riforme costituzionali: rischiamo cioè di approdare, nel complesso, ad una soluzione per la forma di governo e per la legge elettorale che è quella sulla quale si bloccò il dibattito politico nei primi anni ottanta.

Rischiamo di mettere in piedi un sistema che è, in parte, quello che voleva Craxi, con l'elezione diretta del Presidente della Repubblica (che non voleva cambiare null'altro) e, in parte, quello che

proponeva De Mita, che suggeriva una legge elettorale proporzionale con il premio di maggioranza. Noi rischiamo dunque di abbinare queste due soluzioni, che allora erano ritenute entrambe inadeguate, come se, mettendole insieme potesse venir fuori un sistema che funzioni.

A me sembra invece importante una scelta coerente: non sono un feticista del presidenzialismo, anche se non credo si possa tornare indietro rispetto alla scelta fatta. Avevo presentato anche la soluzione del governo del *premier*, sebbene io sia personalmente fautore — so di essere in minoranza e quindi non ho avanzato con forza la proposta, perché non vi erano le condizioni — del sistema presidenziale vero e proprio sul modello statunitense.

Ritengo il sistema semipresidenziale più adatto al nostro paese — il governo del *premier* richiederebbe troppe ortopedie costituzionali —, quindi mantengo ferma questa scelta, ma dobbiamo evitare di creare un sistema che non sia coerente. Ecco la questione fondamentale.

Vengo, per concludere, agli altri aspetti della riforma, cui ho accennato prima, per avanzare alcune specifiche proposte di modifica.

Per quanto riguarda la forma di Stato è necessario, per la credibilità stessa della riforma, dare un contenuto concreto all'aggettivo federale, che figura nel titolo della parte seconda per definire l'ordinamento della Repubblica, aggettivo peraltro che risulta privo di riscontri effettivi nel testo.

Credo occorra prevedere una Camera che sia effettivamente federale, come ha detto il relatore D'Onofrio; per una Camera delle garanzie ho forti dubbi...

**PRESIDENTE.** Onorevole Calderisi, la interrompo per invitarla a concludere.

**GIUSEPPE CALDERISI.** Mi avvio rapidamente a concludere, signor Presidente. Eventualmente tre o quattro minuti potrò recuperarli nell'ambito del tempo riservato al gruppo di forza Italia.

Se si istituisce un Senato delle garanzie, elettivo, esso è, per definizione, un

organo politico, per cui parlare di Senato delle garanzie è una contraddizione in termini. Perché dovrebbe essere il Senato delle garanzie? Perché eletto con il sistema proporzionale? Attenzione, perché rischiamo di creare una situazione nella quale, se è solo la Camera a concedere la fiducia ed il Senato è eletto con il sistema proporzionale, con le leggi bicamerali che abbiamo previsto, tra cui abbiamo inserito quelle riguardanti i diritti fondamentali, rischiamo che qualunque materia debba essere approvata con legge bicamerale. Pertanto, le leggi riguardanti l'indirizzo politico dovranno essere approvate anche dall'altro ramo del Parlamento. In questo modo rischiamo — ripeto — di creare una situazione nella quale il Presidente del Senato può diventare il capo dell'opposizione ed intralciare l'azione di Governo, potendo richiedere la procedura bicamerale con il pretesto che la materia riguarda diritti fondamentali. Quindi, raccomando massima attenzione su questo punto.

Se vogliamo fare della Camera una effettiva sede di snodo, di tutela e di sviluppo del processo federalista, dobbiamo concepire un Senato diverso. La composizione mista produceva un bicameralismo estremamente macchinoso, rischia di pregiudicare di fatto la funzionalità della forma di governo e, al tempo stesso, non garantisce un effettivo ruolo dei senatori integrati, cioè di coloro che sono eletti in rappresentanza delle autonomie regionali e locali riguardo a decisioni legislative che su quell'ambito vanno ad incidere più direttamente. Quindi è di gran lunga preferibile all'ipotesi di un Senato eletto contestualmente alle Assemblee regionali. Si tratta poi di attribuire alle regioni la possibilità di proporre una forma di autonomia più avanzata. Abbiamo elaborato uno specifico emendamento, che non ho ora il tempo di illustrare, nel quale delineiamo una forma di federalismo progressivo, che a nostro avviso dovrebbe essere introdotto. Il collega Boato è già intervenuto altre volte sul problema per esempio della regione Veneto, ma credo che dobbiamo stare molto,

molto attenti rispetto a quello che sta succedendo nel nord del paese, e non solo. Questi fatti non possono essere assolutamente sottovalutati, se vogliamo governare la situazione.

Deve essere introdotta l'elezione diretta del presidente della Regione, e deve essere migliorata anche della disciplina del federalismo fiscale ed altri aspetti che ora non ho il tempo di affrontare.

Concludo, signor Presidente, citando alcune affermazioni dell'onorevole Martinazzoli, che è molto critico nei confronti del testo approvato dalla Commissione bicamerale. Il collega Martinazzoli è fautore del centro, ma propone l'abolizione della quota proporzionale, e in questa sua proposta vedo un fatto positivo...

ENRICO CAVALIERI. Fa finta !

GIUSEPPE CALDERISI. Se fa finta, questo è un'altra questione, ma non credo.

PRESIDENTE. Onorevole Calderisi, ha sforato il tempo a sua disposizione ormai di tre minuti.

GIUSEPPE CALDERISI. Concludo, signor Presidente. Come dicevo il collega Martinazzoli avverte su *Liberal* di stare attenti, perché — si dice — si rischia « di inventare il bipolarismo proporzionale, il centralismo federalista ed il presidenzialismo assembleare, il tutto nel contesto di una transizione intransitiva ». Certamente sono paradossi, degli ossimori; certamente vi è dell'ironia nelle sue parole, ma vi è anche un qualche fondo di verità.

Dobbiamo sforzarci di migliorare il testo e di trovare un'intesa per una riforma di profilo più alto, che abbia la capacità di superare i dubbi sollevati da tante parti politiche, che non sono solo quelle che vogliono comunque avversare ed affossare la riforma, ma anche di quanti vogliono una riforma veramente all'altezza delle esigenze del paese (*Applausi dei deputati del gruppo di forza Italia*).

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

MANLIO CONTENTO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, nel dibattito sulle riforme costituzionali una delle prime osservazioni svolte dai commentatori indipendenti si è concentrata sul metodo seguito per aggiornare la parte seconda della Carta fondamentale. Tale percorso, è stato osservato, risulterebbe viziato da un errore di fondo, quello di aver preferito affidare la riscrittura dei principi ai rappresentanti eletti in Parlamento piuttosto che ad una assemblea costituente eletta su base proporzionale. A detta di molti, quest'ultima sarebbe stata in grado di esprimere con una maggiore aderenza, rispetto agli equilibri determinati dalla competizione elettorale maggioritaria, gli aggiustamenti necessari per realizzare una riforma coerente con le esigenze avvertite nel paese e in sintonia con le mutate condizioni interne ed internazionali.

L'obiezione è stata condivisa dalla destra politica fin dalle prime battute del processo riformatore, dal momento che alleanza nazionale si era apertamente schierata proprio a favore di tale indicazione, sicura che essa costituisse il modo migliore per affrontare la stagione delle riforme. Sotto il profilo politico va quindi ricordato che l'attuale percorso non è stato voluto dall'opposizione, ma è stato determinato da un rapporto di forza che vedeva la maggioranza parlamentare decisamente ostile all'istituzione di una Assemblea costituente.

Una volta sciolto il problema del metodo, alla destra politica restavano due possibilità: operare per rendere ancora più arduo il processo di cambiamento, oppure partecipare al dibattito nella speranza che quel processo potesse essere condizionato dagli orientamenti culturali che ispirano l'azione riformatrice di alleanza nazionale. Era infatti evidente che la scelta di una Commissione parlamentare avrebbe finito per accentuare il peso delle forze politiche nella stesura del nuovo assetto costituzionale, se non altro

a causa degli incidenti di percorso che, coinvolgendo di volta in volta i partiti, avrebbero potuto riflettersi negativamente anche sui lavori della bicamerale e quindi sul risultato finale di quest'ultima. Inutile dire che quella preoccupazione si è rivelata fondata, dal momento che diverse tensioni hanno contribuito a lasciare aperte alcune questioni rinviandone l'approfondimento in questa sede, con ogni intuibile conseguenza rispetto all'esito conclusivo, qualora ragioni di schieramento prevalessero sulle questioni di principio.

Per sgombrare il campo da equivoci di sorta, non sembri superfluo precisare che l'interesse di alleanza nazionale anche in questa fase del processo costituente, non è rappresentato dall'esigenza di ottenere una legittimazione da sinistra. Tale questione, infatti, può venire sollevata soltanto da chi ha scordato le vicende di un recente passato in cui le patenti di legittimazione, per usare una metafora di estrema attualità, erano contingentate e il monopolio nel dispensarle non apparteneva al popolo italiano, ma al partito di maggioranza relativa, che le elargiva esclusivamente a sinistra, con il risultato di rafforzare quest'ultima e di far pagare il costo dell'operazione alla collettività, come dimostrano i dati sul debito pubblico ed il riferimento temporale che delimita il periodo di maggiore accelerazione della crescita di quest'ultimo.

Quel che conta per alleanza nazionale è riuscire a far comprendere come il presidenzialismo sia già nel sentimento di larghissima parte del popolo italiano, al punto che una esclusione del principio riformatore in questa sede costituirebbe non un rischio per presunte legittimazioni della destra politica, ma una palese incapacità di interpretare il cambiamento del paese collocandolo in un contesto davvero europeo e moderno. Si potrà discutere sulla maggiore o minore ampiezza dei poteri presidenziali ed è evidente quale sia la nostra posizione in merito, ma risulterebbe davvero incomprensibile agli occhi della pubblica opinione approfittare di tale occasione per sacrificare l'elezione

diretta del Presidente della Repubblica alla conservazione di modelli reputati da più parti come superati o comunque non più adeguati al comune sentire.

Il presidenzialismo, però, non rappresenta soltanto uno dei principi istituzionali più significativi della stagione riformatrice, ma costituisce, a parere di alleanza nazionale, la condizione necessaria per conciliare nell'ambito dell'unità dello Stato la sovranità nazionale con il rafforzamento delle autonomie. Personalmente, condivido l'opinione di coloro che in termini politici e costituzionali hanno evidenziato lo stridente conflitto tra la titolazione della parte seconda della Costituzione, descritta come ordinamento federale della Repubblica, e l'articolazione regionale, ribadita, conformemente al riconoscimento delle autonomie locali previsto nella prima parte del dettato costituzionale, dalle nuove disposizioni del testo di riforma.

In verità, l'operazione di *maquillage* non convince e sembra voler concedere più alla dialettica politica che non al rigore scientifico. Si tratta di una opinione personale, ma la vera ricchezza dello sforzo riformatore è costituita da una articolazione già esistente e collaudata, quella di un sistema di autonomie che rappresenta l'originalità istituzionale del sistema italiano ma che non ha funzionato, tranne in alcuni casi, a causa del suo appiattimento nei confronti dell'organizzazione statuale, di cui ha purtroppo ripetuto i limiti e gli errori. Definire federalista un assetto riconosciuto di autonomie differenti e differenziate potrà quindi soddisfare esigenze politiche, ma finisce per negare la realtà italiana e la sua identità sociale, culturale e politica. Una ricchezza, quella italiana, in grado di reggere la sfida più difficile per ogni Stato moderno, quella cioè della competizione istituzionale. Se è vero che un'amministrazione inefficiente genera ingiustizia e tensioni, allora è giunto davvero il momento di liberare risorse intellettuali per favorire il confronto sui modelli organizzativi; e la diversità di questi ultimi non costituirà una minaccia all'unità nazio-

nale, ma rafforzerà lo sforzo di ciascuna autonomia proprio in direzione di un interesse comune generale, proteso a realizzare finalmente quello Stato al servizio dei cittadini che tutti auspicano.

Abbiamo decisamente bisogno di una gamma più ricca di soluzioni istituzionali e tali opportunità può essere offerta lasciando maggiori spazi di libertà alle regioni nella riorganizzazione del loro sistema di autonomie locali. Il dibattito tra difensori e detrattori dell'ente provinciale, ad esempio, non può essere risolto con una disposizione risolutrice di rango costituzionale, ma potrebbe trovare risposte diverse secondo le scelte organizzative dei nuovi modelli istituzionali che le regioni intendessero perseguire. Alla norma costituzionale, quindi, spetterebbe soltanto il compito di indicare come tali assetti possano essere ridisegnati, magari attraverso la doverosa previsione del ricorso all'istituto del referendum, ma non quello di predeterminare all'interno di uno schema rigido l'assetto delle autonomie. E proprio la distinzione tra i modelli istituzionali regionali potrebbe costituire la base di partenza per una competizione in grado di porre a confronto strade differenti, ma tutte rivolte a dare risposta ad una richiesta diffusa: maggiore efficienza nelle pubbliche amministrazioni.

Certo, il rischio che alcuni modelli finiscano per appesantire i vincoli attuali esiste. Ma la sanzione, in tal caso, non potrà che essere riposta nelle mani dei cittadini, in grado di giudicare sulla base di un confronto molto ampio. Non solo, la sanzione sarà semplificata sul piano politico anche dalla minore crescita degli indicatori sociali ed economici di una regione rispetto ad un'altra e, quindi, di un'organizzazione rispetto ad un'altra. Muove di qui il suggerimento critico a rivedere alcune parti del testo dedicato alle autonomie, rendendolo più agile con il ricorso a norme di rango costituzionale che si limitino ai principi e che offrano margini di azione più ampi al sistema delle autonomie regionali, in modo che alcuni argomenti non siano suscettibili di

essere utilizzati contro l'unità nazionale e si trasformino in ulteriori opportunità a vantaggio della riforma dello Stato.

Ipotizzare, a determinate condizioni, una maggiore libertà legislativa per le regioni nell'ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni, potrebbe costituire un ulteriore suggerimento da non sottovalutare. In quanto appartenente ad una regione autonoma, poi, mi permetto di sottolineare l'opportunità che l'attuale meccanismo di revisione degli statuti speciali possa prevedere un percorso più semplice, magari consentendo di limitare ad una sola deliberazione delle Camere l'approvazione di una modifica degli stessi allorché l'iniziativa legislativa sia promossa dalla regione interessata. Ciò consentirebbe di mantenere dignità costituzionale agli statuti di autonomia e di conciliare il procedimento di revisione con la snellezza richiesta dai tempi moderni.

Di qualche ulteriore questione pare doveroso occuparsi al fine di sottoporle al vaglio dei relatori. Una di queste riguarda le leggi tributarie che secondo il progetto al nostro esame verrebbero sottratte alla competenza dei due rami del Parlamento per essere relegate alla stregua di provvedimenti di minore importanza, rimessi alla competenza residuale di carattere generale. Già il professor Bosello, in un appunto giornalistico, meglio di chi parla ha evidenziato l'anomalia di una tale soluzione che rivela, purtroppo, come la questione fiscale sia stata considerata sostanzialmente estranea ai diritti fondamentali dei cittadini, nonostante costituisca oggi uno dei punti fondamentali dei rapporti tra i cittadini e lo Stato. L'irragionevolezza di tale soluzione risulterebbe amplificata dalla previsione di una doppia lettura per materie od oggetti apparentemente meno importanti, o comunque di pari dignità. Riconoscere tale prerogativa per le norme in tema di telecomunicazione e escluderla per le leggi tributarie sembra infatti quanto meno azzardato.

Una seconda questione riguarda il ricorso alla decretazione d'urgenza in materia tributaria, che sembrerebbe esclusa dall'attuale formulazione in positivo della

norma, ma che meriterebbe una risposta precisa, almeno nel corso dell'iter parlamentare, al fine di evitare che nella prevista adozione di decreti-legge sul fronte delle norme finanziarie si finisca per ricomprendere anche l'istituzione dei tributi, con buona pace di tutte le dissertazioni in tema di statuto del contribuente. Non pare corretto l'atteggiamento di chi suggerisce un dettato legislativo che si presta ad equivoci, eludendo la precisa richiesta di porre fine ad interventi in materia fiscale improvvisi ed inaspettati, che sorprendono i contribuenti, esponendoli a costi inaspettati e a situazioni paradossali.

Per queste ragioni, ci siamo premurati di indicare, nel caso in cui ciò non venisse chiarito a dovere, l'esclusione espressa dalla decretazione d'urgenza dell'istituzione di nuovi tributi, anche allo scopo di ribadire l'importanza che la destra politica attribuisce alla questione fiscale, che meritava certamente una considerazione più attenta, anche in relazione ai principi che presiedono all'esercizio del potere legislativo.

Da ultimo, pare corretto sottolineare come il dibattito sulla giustizia abbia sortito effetti negativi anche sotto il profilo dell'impianto sistematico del nuovo disegno di riforma. Difficilmente comprensibile, sotto quest'ultimo profilo, risulta l'introduzione di una disposizione volta a chiarire la portata ed i limiti delle norme penali, la cui collocazione nella parte seconda sembra palesemente contraddire i principi dedicati alla materia dalla parte prima ed esclusi dalle modifiche. Non si tratta certo di un pregiudizio di merito sulla nuova disposizione, ma di una questione di forma volta a sottolineare come la Carta costituzionale non possa essere terra di contesa per l'affermazione di principi, anche condivisi e condivisibili, ma la cui collocazione tradisce l'amplificazione data più a vicende d'attualità che non al rigore scientifico. Quel rigore che pare mancare del tutto, ad esempio, nella disposizione che vieta l'interpretazione analogica in materia penale, nel mentre — come qualcuno ha

autorevolmente ribadito — si sarebbe dovuto impedire più correttamente il ricorso all'analogia, che costituisce un istituto ben delineato nel sistema legislativo vigente.

Quest'ultima osservazione consente di chiudere con l'opportunità — purtroppo trascurata fino a questo momento — che il testo venga sottoposto al vaglio di una commissione scientifica che, nel rigoroso rispetto della sostanza dei contenuti, possa suggerire una stesura più rigorosa, in modo da evitare che la stagione delle riforme si apra proprio all'insegna di una peggiore qualità dell'iniziativa legislativa, soprattutto di quella di rango costituzionale.

Alleanza nazionale dunque offre il suo contributo anche in questa difficile occasione, certa com'è che la capacità di interpretare il cambiamento non può oggi essere disgiunta dalla responsabilità dei comportamenti. E quella responsabilità, che alleanza nazionale avverte profondamente, ci impone di non rassegnarci ad un paese immobile, ma di concorrere, nell'interesse degli italiani, a disegnare la nuova Italia (*Applausi dei deputati del gruppo di alleanza nazionale*).

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

PAOLO PALMA. Signor Presidente, colleghi deputati, adesso che il Parlamento si appresta a riformare la seconda parte della Carta del 1948 sento di dover riaffermare che questa Costituzione ha dato un forte contributo al progresso sociale e civile della nazione nel cinquantennio che abbiamo alle spalle. L'attualità dei principi fondamentali e di tutta la prima parte dimostra che i costituenti del 1946-1947 si comportarono come il costruttore sapiente della parabola: avendo costruito sulla roccia, evitò che la sua casa fosse travolta dalla tempesta. Vada ad essi il nostro ricordo grato.

Quell'edificio non è crollato; ha solo mostrato i segni dei tempi, fisiologiche crepe affiorate in seguito alle grandi trasformazioni avutesi nel nostro paese in più di mezzo secolo, trasformazioni che la

Costituzione ha favorito. Le stesse incisive modifiche proposte dalla bicamerale non stravolgono il sistema politico-costituzionale che si è venuto consolidando in Italia dal dopoguerra ad oggi. Esse si muovono piuttosto nell'ottica dell'aggiornamento e della codificazione di comportamenti che fanno già parte della costituzione materiale.

Con questa premessa possiamo perciò affermare di sentirci un po' meno architetti rispetto a Giorgio La Pira il quale, l'11 marzo 1947, confessò in quest'aula il suo stato d'animo, quello di un architetto, appunto, che guarda all'edificio crollato per ricercare le cause del crollo e all'edificio futuro « con il desiderio di evitare le debolezze costitutive del precedente e di dare ad esso solide basi, robusti muri maestri ed il degno coronamento di una volta ».

Per La Pira erano falliti sia il tipo di costituzione statalista che il fascismo aveva elaborato in modo frammentario ma con coerenza, sia lo Statuto albertino, caratterizzato da un eccesso di individualismo. Noi ci troviamo in una situazione affatto diversa; ci troviamo di fronte ad una Carta parzialmente inadeguata non per cause intrinseche, strutturali, ma per cause esterne, storiche. Ciò significa che la Costituzione deve essere modificata ed adattata alle nuove circostanze, nel rispetto dei principi fondanti della Repubblica e dei suoi presupposti etico-politici.

È questa la posizione sostenuta negli ultimi mesi da un altro nostro maestro, Giuseppe Dossetti, ingiustamente dipinto, invece, come un ottuso conservatore; ed è questa la posizione dei popolari.

Il compito che ci attende non può però essere considerato di secondaria importanza, tanto più che vi è bisogno di vigilare per impedire che forze sempre in agguato possano introdurre stravolgimenti sia per quanto riguarda la forma di Governo sia con riferimento ai temi delicati della giustizia e dell'indipendenza della magistratura.

Vorrei soffermarmi, in particolare, sui temi relativi al circuito Parlamento-esecutivo-Capo dello Stato, che costituiscono la

materia di più antico dibattito tra le forze politiche, almeno fin da quando Pacciardi avanzò la sua proposta presidenzialista.

Il giudizio sul testo prodotto dalla Commissione è complessivamente positivo, ma questo non significa che non siano necessarie correzioni significative per corrispondere alle esigenze di semplicità, di efficacia e di chiarezza delle norme, tali da assicurare un equilibrio armonico tra gli organi costituzionali. Sarà bene, perciò, che le Camere, le sole titolari del potere costituente, possano esaminare con attenzione il testo; che ogni parlamentare possa portare il suo contributo di riflessione per migliorarlo; che il dibattito, signor Presidente, si svolga senza strozzature e senza gli stucchevoli ricatti — dei quali ha parlato il collega Di Capua — di buttare tutto per aria; che non si confonda la stesura della seconda parte della Costituzione con una gara di velocità. Ciò perché saremo giudicati non per qualche mese in più o in meno, ma per la sapienza del nostro lavoro, per aver costruito sulla roccia anziché sulla sabbia.

Le correzioni che auspico ai fini di un più armonico equilibrio tra poteri riguardano in particolare i rapporti tra il Presidente eletto a suffragio universale diretto e il Primo ministro, anch'egli dotato di analoga investitura. Si tratta di correzioni che vanno in senso opposto a quelle appena delineate dal collega Calderisi. In altre parole, non basta aver respinto l'ipotesi del cosiddetto semipresidenzialismo francese, con il quale la democrazia italiana farebbe alcuni passi indietro, né basta avere escluso dal nostro orizzonte l'innaturale presidenzialismo americano o il discutibile modello israeliano. Tutto questo rischia di essere un buon risultato a metà se non si chiarisce meglio che il titolare effettivo del potere di indirizzo politico e delle funzioni di Governo è il Primo ministro, secondo la grande tradizione che prevale in Europa, in varie forme assimilabili l'una all'altra: da Londra a Madrid, da Vienna a Stoccolma, da Bonn a Dublino; se non si chiarisce, cioè, che il Presidente della Repubblica è l'alto magistrato, il garante

dell'unità nazionale e della Costituzione, il cotitolare del solo potere di indirizzo in materia di politica estera e di difesa: due campi tipicamente *bipartisan*, strettamente connessi all'unità nazionale, nei quali già oggi, peraltro, il Capo dello Stato agisce autorevolmente ed in modo rilevante.

Con questi paletti e, naturalmente, con regole, tutte da costruire, che eliminino i rischi antidemocratici insiti nell'influenza del sistema informativo (da questo punto di vista, quella delle elezioni del 1994 non è stata una bella pagina), si può affermare che il voto-beffa della lega nella bicamerale sia stato in un certo senso provvidenziale, perché un Presidente eletto direttamente dal popolo può meglio rappresentare l'unità di una Repubblica che, contemporaneamente, potenzia le autonomie con soluzioni di tipo federale. A questo Presidente — ecco il senso di un articolo aggiuntivo da me presentato — affidiamo volentieri la facoltà di nominare, come già fa l'attuale Capo dello Stato, un certo numero di senatori a vita, suggerendo l'esclusione dei personaggi che abbiano fatto o facciano parte del ceto politico.

Senza quei « paletti », invece, non si può negare il rischio di una diarchia conflittuale, pericolosa per la stabilità e la credibilità delle istituzioni. Ho però fiducia che il Parlamento saprà trovare le soluzioni più limpide e coerenti, rivolgendo la sua attenzione al funzionamento dei sistemi semipresidenziali europei nei quali l'elezione diretta del Capo dello Stato non ha dato luogo né a degenerazioni plebiscitarie né a conflitti istituzionali paralizzanti.

A ben vedere, però, c'è un'altra condizione per il buon funzionamento della diarchia: essa presuppone una più decisa sterzata maggioritaria, nel senso che il conflitto tra il Presidente e il Primo ministro o la deprecabile subordinazione di quest'ultimo saranno probabili se dalle urne non usciranno risultati chiari sulle maggioranze che dovranno governare il paese, se venisse cioè data al Capo dello Stato la facoltà di intervenire nella formazione del Governo in assenza di indi-

cazioni univoche degli elettori ed in presenza di gruppi parlamentari l'un contro l'altro armati.

La tragedia di Weimar costituisce ancor oggi un duro, illuminante monito per tutti i democratici. In quella Costituzione, prototipo della categoria semipresidenziale, confluivano — ce lo ha spiegato Mortati — elementi del tipo presidenziale, parlamentare e a *premier*, ma nella realtà il costituente tedesco del 1919 si era dimostrato particolarmente sensibile nel dare maggior peso all'esigenza di conferire un vasto e saldo potere ad un capo, il cancelliere, « fornito del prestigio proveniente dal trovarsi alla testa delle formazioni politiche uscite vittoriose dalla gara elettorale ». A questo capo fu affiancato un altro capo, designato direttamente dal popolo, con il risultato di introdurre nell'ordinamento « un dualismo più spiccato di quello caratteristico della forma monarchico-costituzionale ». Ma — ecco la conclusione per noi importante del grande costituente del 1947 — « le disarmonie derivanti dalla eterogeneità dei congegni predisposti dalla Costituzione avrebbero potuto venire, in pratica, almeno in parte eliminate da una salda distribuzione delle forze politiche e dalla possibilità conseguente di pronunce relativamente univoche e sufficientemente indicative di orientamenti determinati ».

Nel crollo della Repubblica di Weimar ebbe, insomma, un ruolo di primo piano — è ormai giudizio consolidato — il sistema elettorale proporzionale, che consentì il dilagare rissoso dei partiti e delle fazioni a danno dei poteri legittimi del *Reichstag* e dello stesso presidente del *Reich*, al quale veniva di fatto impedita una seria scelta del cancelliere.

Il costituente italiano del 1998 ha il dovere di tenere ben presente questo scenario nel momento in cui si accinge a disegnare un suo originale sistema semipresidenziale, perché oggi l'alternativa, più che tra parlamentarismo e presidenzialismo, è tra democrazia maggioritaria e democrazia proporzionale, soprattutto nel nostro paese.

Rispetto all'impianto che ho cercato di delineare, il testo della bicamerale contiene alcune ambiguità e contraddizioni, che sarà bene rimuovere senza che questo significhi ridurre i poteri del Capo dello Stato a quelli di un notaio, perché anche una soluzione del genere sarebbe pericolosa, in stridente contraddizione con l'investitura popolare.

Da questo punto di vista destano perplessità i punti *d)* ed *e)* del nuovo articolo 66, che danno al Presidente della Repubblica rispettivamente la facoltà di chiedere al Primo ministro di presentarsi alle Camere per verificare la sussistenza del rapporto di fiducia ed il potere di autorizzare la presentazione alle Camere dei disegni di legge del Governo.

Si tratta di norme destinate alla desuetudine nel caso (che tutti noi auspichiamo) di ordinati e leali rapporti tra Capo dello Stato e Primo ministro, ovvero a dar luogo a pericolosi conflitti o frizioni; norme che sembrano essere state introdotte per motivi di bandiera dopo la saggia decisione di non affidare al Presidente della Repubblica, come invece avviene in Francia, la Presidenza del Consiglio dei ministri.

Un'altra norma poco comprensibile ed ambigua in un testo che affida chiaramente al Governo la direzione della politica nazionale è quella che prevede le dimissioni del Governo all'atto dell'assunzione delle funzioni da parte del Presidente della Repubblica, un'aggiunta maldestra che rischia di aprire la strada ad elezioni anticipate anche sulla base di un capriccio del Capo dello Stato. Per migliorare la chiarezza e la coerenza maggioritaria del nuovo impianto costituzionale, le Camere dovrebbero, a mio avviso, fare anche qualcosa di più. Personalmente ho proposto, con un emendamento aggiuntivo all'articolo 74, che ci si candidi alla carica di Primo ministro attraverso dichiarazione di collegamento con i candidati alle elezioni alla Camera dei deputati, fermo restando il potere formale di nomina da parte del Presidente della Repubblica.

Sarebbe un modo, questo, per rendere ancor più esplicito quanto prevede la lettera *b)* dell'articolo 66 (il Capo dello Stato « nomina il Primo ministro tenendo conto dei risultati delle elezioni della Camera dei deputati ») e per favorire quella bipolarizzazione che quasi tutte le forze politiche dicono di ritenere un obiettivo da perseguire con maggiore determinazione.

Sulla base della stessa logica ho avanzato la proposta di una norma costituzionale « anti-ribaltone » o meglio, come preferisco chiamarla, « anti-trasformistica ».

Un emendamento aggiuntivo all'articolo 70, firmato come il precedente anche dai colleghi popolari Bianchi, Niedda e Pepe, prevede che il Presidente della Repubblica sciolga la Camera (o le Camere) qualora si costituisca una maggioranza diversa da quella elettorale, non prima di sei mesi e non oltre dodici mesi dalla formazione del nuovo Governo.

Immagino le obiezioni a queste due proposte, a cominciare da quella per cui non è opportuno inserire nella Costituzione vincoli di tipo elettorale. Ma in proposito voglio ricordare quanto ha scritto il senatore Salvi, relatore sulla forma di governo e sulle pubbliche amministrazioni: « Ciò che si può sicuramente affermare, sulla base dell'esperienza storica e della comparazione internazionale, è che un sistema semipresidenziale difficilmente può convivere, pena rischi e squilibri, con un sistema elettorale che mantenga la frammentazione partitica ».

Non ci manchi perciò il coraggio dell'innovazione — colleghi, ancorando questa nuova seconda parte della Costituzione ad un'indicazione maggioritaria netta, poiché si tratta di un requisito fondamentale per la stessa sopravvivenza del sistema.

Essa ha una più generale, forte motivazione che si compendia, a mio giudizio...

**PRESIDENTE.** Onorevole Palma, dovrebbe concludere.

PAOLO PALMA. Mi avvio alla conclusione, Presidente, solo due minuti!

PRESIDENTE. Non le posso concedere due minuti; cerchi di sintetizzare.

PAOLO PALMA. Avevo intenzione di consegnare una parte scritta.

Dicevo che la motivazione si compendia nel dovere di sradicare la storica malapianta del trasformismo e quei comportamenti politici che di recente vanno sotto il pittoresco nome di « inciuci ».

A questo punto, signor Presidente, chiedo che la Presidenza autorizzi la pubblicazione di considerazioni integrative del mio intervento in calce al resoconto stenografico della seduta odierna.

PRESIDENTE. La Presidenza lo consente.

PAOLO PALMA. Signor Presidente, colleghi deputati, come parlamentare della Calabria e del Mezzogiorno d'Italia non potrei concludere quest'intervento senza almeno accennare al federalismo prossimo venturo.

Il federalismo, o regionalismo rafforzato che sia, potrà costituire per il Mezzogiorno una grande opportunità se, come credo, andrà in porto nella versione solidaristica e cooperativa.

È questo lo stato d'animo di quanti si battono per un riscatto vero, certo, definitivo, dalle sue storiche arretratezze.

È questa la linea delle forze riformatrici memori delle battaglie meridionaliste, condotte nel segno del federalismo, fin dai primi anni del secolo, dal pugliese Gaetano Salvemini, dal siciliani Luigi Sturzo, dall'irpino Guido Dorso.

In anni più recenti le classi dirigenti meridionali culturalmente più attrezzate e desiderose di spezzare il predominio di vecchie, arrugginite clientele — penso al calabrese Antonio Guarasci — hanno scommesso sulla possibilità reale che il Mezzogiorno possa fare finalmente da sé.

È venuta meno l'obiezione antiautonomistica fondata sull'arretratezza del sud, che subito dopo l'unità d'Italia impedì

persino l'approvazione dei timidi progetti di decentramento amministrativo avanzati da Marco Minghetti e Carlo Farini.

Oggi il sud deve dare prova di sapersi cimentare nella sfida federalista, con la consapevolezza che autogoverno, autosufficienza finanziaria, responsabilità nelle decisioni di spesa richiedono una società civile più robusta ed una più forte tensione morale nelle classi dirigenti.

PRESIDENTE. La prego di concludere, onorevole Palma.

PAOLO PALMA. Signor Presidente, colleghi deputati, quest'ultima riflessione mi induce ad affermare che il lavoro che stiamo per compiere è importante e necessario, ma che sbagliaremmo se alla riforma volessimo attribuire facoltà tauturgiche. Non possiamo non condividere il monito che Jemolo lanciò nella metà degli anni sessanta, quando in Italia si cominciò a parlare di riforme costituzionali. Egli avvertiva che sarebbe stata ingenuità attribuire un valore determinante per lo sviluppo di uno Stato alla sua Carta costituzionale, perché buoni cittadini, buoni amministratori, una classe politica degna possono far procedere nel miglior modo un paese che abbia una Costituzione imperfetta od anche sia privo di una Carta costituzionale; viceversa l'ottima Carta costituzionale non può impedire disordine e decadenza. Una democrazia non vive ma è destinata alla degenerazione se non può contare...

PRESIDENTE. La prego, onorevole Palma.

PAOLO PALMA. ... su buoni cittadini, buoni amministratori, una classe politica degna.

PRESIDENTE. Onorevole Palma, le citazioni sono belle ma tolgono tempo al pensiero originale di chi le esprime.

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

ENRICO CAVALIERE. Signor Presidente, colleghi deputati, dopo un anno dall'entrata in vigore della legge istitutiva della Commissione bicamerale, siamo arrivati alla discussione in aula del testo che questa Commissione ha elaborato. Un anno durante il quale il dibattito è rimasto strettamente legato agli argomenti che i nuovi padri costituenti hanno affrontato incontrandosi in una grande sala di un grande palazzo in Roma, distante anni luce dai luoghi reali della quotidianità, quelli che si trovano al piano terreno, dove vivono ed operano i popoli. Ne è scaturito un risultato che lascia del tutto indifferenti, nella loro profonda insoddisfazione, i cittadini, che probabilmente avevano già lasciato ogni speranza, ma anche gli operatori istituzionali del livello regionale, provinciale e comunale che, magari per convinzione dottrinale, avevano sbandierato questa ventata di rinnovamento che invece odora del chiuso di queste vecchie stanze.

Ricordo quando la lega cominciò a parlare, o meglio a riparlare di federalismo. Ricordo lo scherno, le accuse di egoismo o, ancora peggio, di razzismo. Adesso, almeno a parole, federalismo fa rima con buonismo; centralismo e statalismo, i nemici storici della lega, sono nell'immaginario collettivo sinonimi di inefficienza e profonda ingiustizia, quindi termini carichi di negatività. Adesso sono tutti federalisti, con le opportune ma ridotte eccezioni, antistatalisti ed anticentralisti, sempre con le dovute eccezioni. I cattivi sono i secessionisti.

Secessione viene dal verbo secedere, ovvero distaccarsi, ovvero prendere atto che, a fronte dell'impossibilità per il potere costituito di essere anche potere costituente e quindi di autoriformarsi, i popoli attraverso una loro rappresentanza politica vanno all'incasso nei confronti di questo Stato. Il titolo di credito vantato è di una consistenza che si è accresciuta in modo direttamente proporzionale alle mancate risposte, alle ingiustizie, al comportamento marcatamente coloniale che questo Stato ha con arroganza imposto ai popoli della Padania.

Non è con le leggi elettorali o con la magistratura che fermerete la lega; non di certo con le riforme minimali. Avete scelto la strada della bicamerale perché era quella che garantiva il minor rischio possibile per questo sistema; avete espressamente impedito che si mettesse mano alla prima parte della Costituzione, perché volevate che nulla cambiasse. Perfino il lucchetto della Costituzione, l'articolo 138, è rimasto immutato; non è stata prevista, nemmeno per il futuro, la possibilità di riformare la Costituzione italiana attraverso l'assemblea costituente. È chiaro che per voi il popolo non ha nessun diritto di decidere, nemmeno quello di indicare i principi del tipo di ordinamento statale che si vuol dare. Per loro decidono i padri costituenti.

Ecco le grandi riforme, con il titolo: Ordinamento federale della Repubblica, ovvero «federalismo all'amatriciana». Ecco l'articolo 58, in base al quale 31 competenze — dico 31! — rimangono in esclusiva allo Stato centrale, con in più la spada di Damocle della possibilità di intervento dello Stato anche sulle competenze delle regioni, che vengono ridimensionate nel timore che possano assumere più forza contrattuale e conseguente potere legislativo. Ecco l'articolo 55: il passaggio fondamentale che stabilisce che Roma è la capitale della Repubblica; non se ne era accorto nessuno! Poi c'è la strabiliante invenzione del cosiddetto federalismo fiscale, che prevede che le tasse continuino ad essere pagate a Roma la quale, bontà sua, ne restituisce il 50 per cento dopo aver detratto una quota per gli interessi passivi del debito pubblico, una quota non precisata per interventi speciali nelle aree del Mezzogiorno ed un'altra quota, anch'essa non precisata, per costituire un fondo di perequazione a favore delle aree depresse, leggasi Mezzogiorno. A conti fatti, sicuramente alle regioni, alle province e ai comuni della Padania conviene l'attuale incertezza dei miseri trasferimenti rispetto alla drammatica certezza di un cinquanta per cento di zero che, dove la gente è abituata a far tornare i conti, è uguale a zero!

La nostra proposta — non accolta — prevedeva che le competenze esclusive dello Stato fossero ridotte al minimo, ossia la politica estera con esclusione dei rapporti economici e di quelli con l'Unione europea che non può essere considerata estero in proiezione; la giustizia; la sicurezza e la difesa nazionale. Ce ne sarebbero già in abbondanza di compiti da svolgere per dimostrare di essere uno Stato giusto che garantisce uguaglianza davanti alla legge di tutti i cittadini; di essere uno Stato che tutela la sicurezza senza trasformarsi in ricettacolo di tutte le organizzazioni malavitose o terroristiche che circolano nel mondo.

Abbiamo chiesto inutilmente la piena attribuzione ai comuni, e in alternativa agli enti territoriali, della potestà impositiva e del prelievo fiscale; l'introduzione del principio secondo il quale la percentuale massima della pressione fiscale non può superare quella della media europea: niente di tutto questo! Niente di niente! Avete detto di no al referendum di autodeterminazione, il solo modo che gli Stati hanno per essere legittimati dai popoli, unici depositari della sovranità irrinunciabile che possono consegnare in affidamento ad un organismo statale, ma che — proprio attraverso l'arma democratica del referendum — possono usare, riappropriandosene, quando lo Stato non rispetta il patto, il *foedus*.

Complimenti per il risultato, ottenuto dovendo guardare con un occhio alla stabilità di Governo e con l'altro al raggiungimento della quota di consenso necessario al cammino delle cosiddette riforme. Peccato che questi equilibrismi, che tanta soddisfazione devono aver dato al presidente della Commissione, D'Alema, siano destinati a rimanere un esercizio di sapiente e fragile tessitura politica — a sentire le dichiarazioni di Cossutta — senza riscuotere entusiasmo al di fuori del ristretto *club* dei soliti noti. Ammettendo pure che il *bookmaker* Mussi vinca la scommessa, cioè che le Camere approvino un testo che certamente non sarà rivoluzionario rispetto a quello oggi in discussione, cosa succederà quando verrà sot-

toposto al referendum popolare? Sono pronto anch'io a fare una scommessa: i popoli della Padania lo bocceranno! Certo, voi direte che la maggioranza degli italiani lo ha approvato e non dubito che dalle regioni del Mezzogiorno otterrete ampi consensi, come abbiamo appena ascoltato. Vi troverete però con un vecchio testo costituzionale, delegittimato dall'approvazione del nuovo testo da parte delle Camere, e con una parte dell'Italia, la Padania, che non accetta la vostra proposta. E ancora una volta, in modo molto più netto, più definito, la questione Padania risulterà irrisolta! C'è un'intera società, composta dai popoli della Padania che non si sente più rappresentata da questo Stato; una società sempre rispettosa delle leggi, da sempre, anche quando avvertiva che erano ingiuste; una società che questo Stato ha erroneamente cercato di omologare, imponendo l'italianità, o meglio la romanità e la meridionalità quali modelli positivi da replicare. Una società che non può più accettare le regole imposte dai burocrati della Magna Grecia, perché non le capisce e non le vuole capire! Questa società ha già emesso il suo verdetto di colpevolezza nei confronti della vostra azione gattopardesca, sempre e comunque — non mi stancherò mai di ripeterlo — a strenua difesa di uno Stato e di tutti i suoi apparati, alcuni dei quali non accettano di scomparire per passare definitivamente le consegne agli organismi territoriali; altri di ridimensionarsi per essere strumento dell'organizzazione della società e non mero apparato, la cui funzione oltre che funzionalit , resta tutta da dimostrare.

Abbiamo assistito nei giorni scorsi alla battaglia forse vinta sul terreno istituzionale ma certamente perso sui campi fertili delle nostre campagne, del ministro Pinto-De Curtis, come è stato definito, con amara ironia, dal collega Borghesio. Il ministro si è presentato con tutta l'arroganza della classe politica meridionale, che questo Stato ci ha insegnato a conoscere, per difendere posizioni indifendibili, per coprire verità che farebbero scandalo e vanno taciute per ragion di Stato, come

la supermazzetta della Federconsorzi utilizzata per pagare i carrozzoni sindacali del mondo agricolo! Un ministro che non dovrebbe più esistere in considerazione del fatto che i cittadini si erano espressi, mediante referendum, per l'abolizione del Ministero dell'agricoltura! È bastato poco, una delle solite partite delle tre tavolette per far sì che nulla accadesse: si è semplicemente cambiato il nome del Ministero, lasciando invariate tutte le funzioni, tutti i funzionari e i dirigenti che lo abitano! Siete tutti colpevoli e lo siete maggiormente ora perché affrontate il problema, ancora una volta, con lo spirito di reprimere anziché dialogare, disponendo affinché tutta la questione venga posta come un problema di ordine pubblico.

Abbiamo ben capito chi ha ispirato e quale scopo abbiano le relazioni dei cosiddetti servizi segreti italiani sul « pericolo di secessione ». Abbiamo imparato a conoscerli bene, questi servizi, e forse li avremmo conosciuti meglio, e li conoscerebbero meglio soprattutto i cittadini, se non si fosse provveduto ad « incasinare » gli archivi del Ministero dell'interno affinché solo gli addetti potessero mettervi mano.

Non vi sono, cari colleghi, analogie con il 1968, se non per la forte tensione che si avverte nella società padana; ma è la tensione dei padri di famiglia, dei lavoratori autonomi e dipendenti, di chi ha la responsabilità concreta di garantirsi un futuro e garantirlo alle nuove generazioni. Non sono le motivazioni ideologiche di figli viziati di ricche e potenti famiglie, niente a che vedere con gli anni in cui da questa aula e da questi banchi partivano le disposizioni che armarono le mani di quei giovani che per questo motivo adesso volete e dovete perdonare.

Niente a che vedere nemmeno con anni più recenti in cui, sempre da questa aula e da questi banchi, partirono gli ordini per l'uccisione di Falcone; vedi caso poi, a brevissima distanza, si sciolse il nodo per l'elezione del Presidente della Repubblica italiana.

MARCO BOATO. *Relatore sul sistema delle garanzie.* Credo che questo non si possa dire! Non si può dire che da questi banchi sia partito l'ordine di uccidere Falcone! Credo che questo non si possa dire!

ENRICO CAVALIERE. Niente bombe, niente terrorismo, sarebbe troppo comodo per voi, troppo facile, collega Boato!

Ci sono strumenti molto più forti, che trovano facile consenso e presa indelebile (*Commenti del deputato Boato*). Ho parlato dei tuoi amici, Boato.

È bastato ricordare ai nostri popoli chi sono e da dove vengono, in poche parole lavorare intensamente sul nostro territorio, nelle nostre nazioni, per far rinascere un'identità forte, mai sopita, nonostante un piano sistematico tendente alla creazione del popolo italiano, entità fumosa che non esiste e non esisterà mai.

Dovete prenderne atto, dovete arrendervi all'evidenza del diritto internazionale e prevedere che non solo i diritti dell'individuo vengano riconosciuti e garantiti, ma anche i diritti dei popoli. Leggete con serenità i dati che vengono dalla mia terra, dati che parlano di un rifiuto convinto di questo Stato, ma non cercate di distorcere il vero significato di tale sentimento. Non è egoismo, non è ottuso iperattivismo lavorativo, non è semplice protesta. È voglia di libertà, è voglia ed orgoglio meritato di sentirsi cittadini europei prima ancora che l'Europa nasca e nemmeno forse del tipo di Europa che sta nascendo. È anche una sana invidia nei confronti di quei popoli che dai loro governi hanno ricevuto promesse che sono state mantenute: pensiamo agli scozzesi, ai gallesi, ai catalani ed ai siciliani, popolo quest'ultimo che gode, a Costituzione italiana vigente, di privilegi negati ad altri.

Non accetteremo mai di sacrificare in nome dell'unità nazionale l'economia dei nostri popoli, la nostra cultura e la nostra legittima aspirazione all'autogoverno. È illuminante a tal proposito quanto prevede la Dichiarazione dei principi di diritto internazionale concernenti le relazioni amichevoli e la cooperazione in

accordo con la Carta delle Nazioni Unite — risoluzione 2625 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite del 24 ottobre 1970: «Ogni Stato ha il dovere di promuovere azioni individuali o separate al fine di realizzare il principio di eguaglianza dei diritti e della autodeterminazione dei popoli. L'istituzione di uno Stato indipendente e sovrano, la libera associazione o l'integrazione in uno Stato indipendente o il costituirsi di qualunque istituzione politica liberamente decisa da un popolo, costituiscono altrettanti modi di attuare il principio di autodeterminazione da parte di quel popolo. Nulla è inteso ad incoraggiare o autorizzare azioni di smembramento totale o parziale dell'integrità territoriale o dell'unità politica di uno Stato indipendente e sovrano che rispetti i diritti di uguaglianza e di autodeterminazione dei popoli».

Per un'ovvia proprietà transitiva, si può dunque affermare che il diritto internazionale non sancisce l'indivisibilità territoriale di quegli Stati che, come l'Italia, non garantiscono l'esercizio del diritto di autodeterminazione dei popoli.

La storia si ripete e la storia è fatta di Stati che nascono e Stati che muoiono, Stati che si compongono e Stati che si dividono, con fini che comunque mutano per adattarsi e configurarsi ai popoli che vivono in determinati territori. Popoli che, invece, non muoiono mai, nonostante la storia ci abbia fatto conoscere drammi olocaustici ed oppressioni di ogni genere.

Noi riuscirete a cancellarci, non riuscirete ad omologarci nella vostra italianità: rivendico il diritto del popolo veneto di associarsi liberamente con i popoli fratelli della Padania e di autogovernarsi; rivendico il diritto all'autodeterminazione del mio popolo!

PRESIDENTE. Onorevole Cavaliere, lei sa meglio di me che l'articolo 68 della Costituzione vigente è tale da impedire a chiunque, a maggior ragione a me, il sindacato sul contenuto del suo intervento, che mi guardo bene dal fare.

ENRICO CAVALIERE. Ci mancherebbe!

PRESIDENTE. Mi auguro che lei si sia reso conto della gravità di alcuni passaggi delle sue affermazioni. Me lo auguro sinceramente.

ENRICO CAVALIERE. Ho il testo scritto e come tale lo consegno all'Assemblea.

PRESIDENTE. Ognuno è responsabile delle sue azioni e dei suoi comportamenti di fronte alla propria coscienza e di fronte al paese.

ENRICO CAVALIERE. Al mio popolo, non di fronte al paese!

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo e sulle pubbliche amministrazioni*. Ma quale popolo! Ma cammina!

ENRICO CAVALIERE. Il popolo veneto!

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo e sulle pubbliche amministrazioni*. Vallo a dire a Venezia che ti hanno «trombato» anche al consiglio comunale!

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

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo e sulle pubbliche amministrazioni*. Il tuo popolo! Nemmeno al consiglio comunale di Venezia sei riuscito a farti eleggere!

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

GIOVANNI MELONI. Signor Presidente, se mi consente un'osservazione forse poco aulica e curiale, mi pare che in questa discussione, almeno fino a questo punto, ci troviamo in una situazione che definirei un po' strana.

Chi è presente in questa sede, mentre interviene, sottolinea l'importanza di questa discussione, quasi la storicità dell'evento. Allo stesso tempo chi sta qui e

soprattutto chi sta fuori di qui, leggendo i giornali e seguendo i mezzi di comunicazione di massa, ha la sensazione che la partecipazione di questa Camera a questo evento storico sia molto limitata e, senza soffermarsi su questo dato con accenti di carattere moralistico, che sono assolutamente fuori luogo, credo sia necessario in qualche modo cercare di capire perché vi sia una partecipazione così inversamente proporzionale alla dichiarata importanza dell'evento.

Non credo — proprio perché non voglio fare del moralismo e perché ne sono assolutamente convinto — che si tratti di neghittosità od ignavia da parte di deputati, i quali, secondo questa interpretazione, dovrebbero ritrarsi di fronte al compito forse più importante che capiterà loro di affrontare nel corso del mandato. Si tratta inoltre di deputati che, nella stragrande maggioranza, sono donne ed uomini che dimostrano ogni giorno di non essere affatto indolenti, ma di lavorare a pieno ritmo.

Ieri però mi è sembrato di cogliere un accento pessimistico nella relazione dell'onorevole D'Alema, il quale ha ricordato il clima di tensione morale e politica della Costituente del 1947 ed ha poi sconsolatamente concluso che oggi la politica è più grigia. Credo che l'onorevole D'Alema abbia ragione. Mi sembra che i tempi nei quali ci si muove non siano esaltanti, fino al punto che il maggior centro di potere, la più grande economia finanziaria del mondo in questi giorni è bloccata perché impegnata a risolvere i problemi che derivano dagli amori del giovane Clinton...

ELIO VELTRI. Che non è il giovane Werther!

GIOVANNI MELONI. Che non è Werther, ma Clinton!

Vengo al grigiore di casa nostra, che sarà anche determinato dalle condizioni storiche, dal fatto che non si possono fare paragoni tra la situazione odierna e quella del dopoguerra, con la caduta del fascismo e con la Resistenza, che ieri, nell'intervento dell'onorevole Lembo, è stata così

maltrattata e vituperata. Egli però dimentica che se oggi, insieme all'onorevole Cavaliere, può parlare a proposito — ed anche un tantino a sproposito — di libertà e di autodeterminazione, lo deve in buona misura a quegli uomini e quelle donne che allora presero le armi schierandosi dalla parte giusta.

Caduta del fascismo, dicevo, Resistenza, scelta della forma repubblicana, avvio di un sistema politico democratico: insomma, la necessità di una ricerca che inventasse tutto, che desse sostanza e forma alle scelte che, a loro volta, traevano origine dall'incontro e dal confronto di culture e di concezioni diverse. Culture e concezioni, però, vive, operanti incisivamente sul e dentro il corpo sociale.

Certo, si può sottolineare che era anche incontro e scontro di personalità grandi, presenti allora, forse, in quantità maggiore di quanto oggi non sia; personalità grandi non solo per naturale attitudine, ma diventate tali proprio in funzione della drammaticità degli eventi con cui la storia della prima metà del secolo breve li aveva costretti a misurarsi.

Ma i toni grigi della politica oggi non sono dovuti solo alle ovvie diversità della storia. A me pare che vi sia una specifica ragione politica che toglie colore e sfuma tutto nel grigio e che sia la stessa ragione per la quale la discussione che stiamo qui svolgendo non ottiene altro se non una debole partecipazione ed un'attenzione che io credo inadeguata.

La ragione specifica che mi pare si possa sottolineare consiste nel fatto che il problema della revisione costituzionale viene affrontato in modo assai pragmatico e ridotto a terreno di confronto della politica quotidiana.

A me pare che in tutti questi mesi la discussione che vi è stata intorno a questi temi metta in evidenza come vi sia stata una commistione tra politica quotidiana ed esercizio di un potere che, sebbene costituito, esercita funzioni costituenti.

Io credo che questa commistione sia molto pericolosa e credo che, innanzitutto, ad essa debbano attribuirsi le scelte — alcune poco chiare, altre francamente

pasticciate, altre del tutto da respingersi — che stanno nel testo della bicamerale.

Sempre l'onorevole D'Alema ricordava un fatto che a me pare incontestabile e cioè che di esigenza di riforme costituzionali si parla da circa vent'anni e, se si fa riferimento a posizioni dottrinali espresse da più parti, anche da più di vent'anni. Ma questa circostanza non spiega affatto perché oggi e non prima si sia giunti a portare in un'aula parlamentare un progetto che non mi sentirei di definire organico, ma che certo è un progetto ampio di revisione costituzionale.

Le ragioni che avevano condotto all'insediamento della Commissione Bozzi, per esempio, al messaggio del Capo dello Stato nel 1991 e alla susseguente discussione parlamentare, non erano le stesse per le quali nel corso di questa legislatura la questione della revisione costituzionale è diventata improcrastinabile. Non erano le stesse neppure, secondo me, quelle che avevano condotto all'insediamento della bicamerale De Mita-Iotti, sebbene essa abbia lavorato tra il 1992 ed il 1994 nel mezzo del precipitare di eventi destinati a sconvolgere tutto o quasi tutto.

La ragione per la quale si è reso necessario considerare come un punto di non ritorno il varo delle riforme costituzionali, ossia il cambiamento delle nostre istituzioni politiche, è stata indicata con grande precisione e consapevolezza proprio nel corso del dibattito sulla legge costituzionale istitutiva della bicamerale. In quella occasione l'onorevole D'Alema disse che non fare le riforme, non farle in questa legislatura avrebbe significato il fallimento di un'intera classe politica. Ed io credo che il futuro presidente della bicamerale avesse visto giusto. Ma perché aveva visto giusto? Forse perché trascorsi cinquant'anni, preso atto delle grandi trasformazioni avvenute nel mondo, vi era un semplice problema di adeguamento (parola che anche in questa sede è stata spesso utilizzata) alla Carta costituzionale, per il fatto stesso del trascorrere del tempo?

Non credo che l'urgenza delle riforme costituzionali sia dovuta a questo ele-

mento; non credo lo sia in genere, non credo lo sia in questo caso. Si osservi che nel paese nel quale più vorticosamente e profondamente si manifestano i cambiamenti, gli Stati Uniti, quella è la situazione nella quale si è meno proceduto ad adeguamenti di carattere costituzionale. Personalmente credo che l'impellenza dell'innovazione nelle istituzioni, come tutti sappiamo, anche se il trascorrere del tempo tende a farcelo dimenticare, sia dovuta ad una traumatica crisi del sistema politico, in cui peraltro il paese versa ancora, determinata dalla clamorosa incontrovertibile dimostrazione, sotto gli occhi di tutti i cittadini, che le classi dirigenti del paese hanno piegato ogni regola istituzionale e politica al servizio dei propri interessi, contro quello generale, il perseguimento del quale costituiva l'elemento precipuo intorno cui si era stretto il patto costituzionale del 1948. Per tali motivi, la crisi non è di crescita, come pure è stato sostenuto; non è dovuta al trascorrere del tempo, alla storia; non è dovuta ai cambiamenti esterni; non è dovuta ai ritardi nel cogliere le trasformazioni nell'economia e nella società. È crisi invece di legittimazione della politica e delle istituzioni in cui essa si svolge. La crisi è tanto più acuta perché si accompagna ad un'altra crisi — che poi non è « altra », ma è precisamente la stessa (uso il concetto di « altra » solo per distinguere), che riguarda l'economia, i diritti sociali, primo fra tutti il diritto al lavoro.

In questi giorni si è parlato a lungo di Stato di diritto, ma se si rimane ancorati a tale concezione — questa sì vecchia — invece di concepire la realtà come Stato delle garanzie; se i diritti che da tali garanzie derivano non sono soltanto quelli politici, ma anche sociali, ossia quei diritti che pongono in capo allo Stato e alla comunità un obbligo di fare, un dovere di prestazione, perché siano soddisfatti i bisogni dei cittadini; se questa è la concezione moderna (che non significa l'ultima), allora bisogna concludere che non si esce dalla crisi in cui versa il paese aggiornando la Costituzione in base ad ingegneristici criteri di efficienza. Si esce

dalla crisi perché negli assetti istituzionali rinnovati trovano risposta quei problemi per i quali le istituzioni stesse sono entrate in crisi. Devono allora essere operate alcune scelte di fondo che, proprio perché il dibattito è stato così ancorato ai temi della politica quotidiana, non sono state messe in evidenza ed effettuate.

Voglio riassumere il mio intervento — scuserete la mia estrema sinteticità — sottolineando che le cause, le quali avevano condotto alla crisi di cui sto parlando, sono in sostanza da individuarsi in un deficit di democrazia. La risposta dovrebbe allora essere quella della espansione della democrazia, come strumento per la ricomposizione di un rapporto fra politica e cittadini, che nutrono nei confronti della politica una diffusa diffidenza. Ciò non ammette che invece di una sintesi mirabile, come era stata raggiunta nel corso dei lavori dell'Assemblea Costituente nel 1948, si inseguano tutte le posizioni politiche, anche quelle dettate da interessi contingenti e particolari. A me sembra che le scelte contenute nel testo oggi in discussione non rispondano all'esigenza di ricostruire, attraverso un bilancio effettivo della democrazia, il rapporto tra cittadini e politica, che è l'essenza e l'unico strumento attraverso il quale uscire dalla crisi. Non lo è, mi sembra, il presidenzialismo. Il senatore Salvi ha detto una cosa che a me pare eccessiva, cioè che non è presidenzialismo, perché il Presidente, così come ipotizzato, non è Capo del Governo. Il senatore Salvi sa bene che vi sono sistemi presidenziali in cui il Presidente non è capo del Governo. Certo, si può parlare di semipresidenzialismo...

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo e sulle pubbliche amministrazioni*. Può piacere o no, ma è proprio la definizione del presidenzialismo quella per cui il Capo dello Stato è Capo del Governo.

GIOVANNI MELONI. Senatore Salvi, credo che a compulsare i libri di diritto pubblico si trovino definizioni del presidenzialismo le più diverse e certamente vi

sono, a parte le definizioni, sistemi presidenziali...

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo e sulle pubbliche amministrazioni*. Questa no!

PRESIDENTE. Onorevole Meloni, lei sa meglio di me che il senatore Salvi è un illustre civilista, ma non è certamente digiuno di nozioni di diritto pubblico.

GIOVANNI MELONI. Lo so perfettamente. Se per caso è sembrato che volessi impartire lezioni a qualcuno, me ne scuso, perché il mio intento non era assolutamente questo. Voglio dire soltanto che vi sono sistemi definiti presidenziali in cui il Presidente non è Capo del Governo.

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo e sulle pubbliche amministrazioni*. Non è così!

GIOVANNI MELONI. D'altro canto, se si volesse ricorrere alla categoria del semipresidenzialismo, mi sembra che anche questa sarebbe dal punto di vista giuridico una categoria assolutamente inafferrabile.

Il punto è che, possiamo chiamarlo presidenzialismo o semipresidenzialismo, ci troviamo di fronte ad un Presidente che può sciogliere le Camere e che può, in radice, eliminare ogni forma di coabitazione, come si dice ora. Credo invece che la soluzione che sarebbe stata più rispondente alle esigenze di allargamento della democrazia ed insieme di stabilità politica, che non ho difficoltà a riconoscere come valore, sarebbe stata quella del premierato.

Che cosa dire, poi, della questione del rapporto tra Stato e regioni? Uso questa espressione perché non riesco a trovarne un'altra. Si può veramente affermare che nel testo adottato vi sia federalismo? Quale modello di federalismo? So bene che nei manuali di diritto pubblico risulta ormai chiaro che il federalismo non ha modelli definiti e che deve essere giudicato pragmaticamente, ma qualche carat-

teristica che indichi che si tratta di uno Stato federale dovrebbe pur esservi e si dovrebbe riuscire a trovare un riferimento a qualche modello, che invece non si trova. D'altro canto, se si pensasse che non è uno Stato federale ma regionalista, si rimarrebbe anche in questo caso del tutto delusi, perché anche sul piano dell'affermazione del regionalismo mi sembra che il ragionamento non funzioni. Così come non funziona, colleghi, sul punto su cui era stata più ampia la discussione in merito alle inadempienze e alle inefficienze della Costituzione, per il modo con cui quest'ultima disegnava le regioni e per il modo con cui nella pratica costituzionale esse sono state attuate. Era questo il punto sul quale bisognava riuscire a trovare un grande accordo, non legato alle esigenze di questa o di quella parte politica.

Da questo punto di vista, mi sembra che ciò che viene postulato sia ancora una volta un modello assolutamente centralista, che si sposta dallo Stato alla regione. Che ciò sia molto penetrato risulta chiaro dagli interventi di chi chiede addirittura l'indipendenza, come l'onorevole Lembo, che è intervenuto ieri, il quale alla fine ha detto: non ci date l'indipendenza e nemmeno il federalismo, dateci almeno lo statuto siciliano. Questo è, alla fine, il punto di approdo, senza una considerazione critica sull'esperienza che si è svolta proprio in tema di centralismo nelle più grandi regioni a statuto speciale, come la Sicilia e la Sardegna, in cui l'elemento della specialità dello statuto non è riuscito ad impedire l'attuazione di uno schema ministeriale che ha centralizzato tutto e ha depresso le comunità.

Era questo il punto di rinnovamento della democrazia su cui si sarebbe dovuto lavorare e attraverso il quale ci si sarebbe potuti attendere una diversa collocazione delle classi dirigenti del Mezzogiorno, non più sussidiate ma protagoniste dei loro destini.

Tutto ciò manca completamente. E cosa dire dell'assetto del Parlamento, sul quale non voglio neanche soffermarmi troppo. Il Senato, la Camera, un'area

estesissima delle leggi bicamerali, una contraddizione da chi voleva che il Senato fosse una Camera delle garanzie e chi voleva che il Senato fosse una Camera delle regioni; motivo per cui ci troviamo con questo mostro tricefalo composto da due Camere e una « cameretta » per le questioni regionali. Senza che si risolvesse assolutamente niente, senza spiegare perché la nostra proposta di monocameralismo, che sarebbe l'unica non solo per semplificare il potere al centro, ma anche per esaltare il potere delle regioni, non sia praticabile, mentre lo sia invece una soluzione con la quale si rischia non solo una grandissima delusione (senza alcuna semplificazione) ma anche di perpetuare attraverso i rapporti tra ceti politici regionali e ceti politici nazionali un ceto politico che, attraverso questi meccanismi, diverrebbe immortale.

E cosa dire, ancora, del fatto che la Costituzione ipotizzata sostituisce in larga misura alla riserva di legge la riserva di regolamento? Se ciò semplifica dal punto di vista del Governo, mi pare che non semplifichi affatto da quello sia della massa della produzione normativa, sia della democrazia.

Vengo ora a parlare rapidamente di alcuni dei temi che più mi stanno a cuore. Desidero parlare delle questioni che concernono i problemi della giustizia. Tutti sappiamo che su questo tema non si è manifestato accordo, non si sono potute fare votazioni, non si è arrivati ad uno stato definitivo della questione. Vorrei fare un'osservazione rispetto al ragionamento che ieri ci ha proposto in quest'aula in modo articolato (lo aveva già fatto più volte) l'onorevole Boato. Egli in sostanza afferma di essersi mosso costantemente tra autonomia e responsabilità della magistratura da un lato e diritti dei cittadini dall'altro. Sembrerebbe dunque che l'autonomia della magistratura debba trovare un limite affinché essa non leda i diritti dei cittadini. Sembrerebbe che autonomia da un lato e diritti dei cittadini dall'altro rappresentassero due interessi non dico contrapposti, ma comunque diversi, rispetto ai quali bisogna operare

una mediazione. A me, francamente, onorevole Boato, non pare che sia così. A me sembra...

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Posso fare un'interruzione?

GIOVANNI MELONI. Sì, anche due.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Ho detto che il valore dell'autonomia e dell'indipendenza, che va salvaguardato e rafforzato, è anche a tutela dei cittadini, non che va limitato in rapporto ai cittadini.

GIOVANNI MELONI. Non ho detto...

PRESIDENTE. Diamo atto che l'onorevole Meloni avrà letto la sua relazione, onorevole Boato.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. È un dialogo rispettoso con Meloni.

GIOVANNI MELONI. Certo. Quello che volevo dire — anche con questa precisazione, onorevole Boato, il senso del mio ragionamento non cambia — è che a me sembra che non vi sia niente da mediare tra l'autonomia dei magistrati e la libertà dei cittadini, perché l'autonomia dei magistrati è una condizione, la condizione indispensabile dei diritti dei cittadini.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Esattamente quello che penso anch'io.

GIOVANNI MELONI. Bene, allora vediamo se riusciamo a metterci d'accordo anche su qualcos'altro.

Se ci fosse un momento in cui l'autonomia dei magistrati — credo che in proposito non fatteremo a metterci d'accordo — fosse altro che non difesa, garanzia dei diritti dei cittadini, sarebbe arbitrio, sarebbe violazione di legge, sarebbe reato da perseguire attraverso altre strade, ma certo non si difende questo tipo di diritti dei cittadini attraverso una

compressione, una limitazione o una subordinazione del potere giudiziario al potere politico. Non è certo questa l'operazione che deve essere fatta con la Costituzione.

E allora proviamo ad osservare alcuni punti, sui quali brevemente concludo. Secondo l'articolo 117, «i giudici sono soggetti soltanto alla legge». I pubblici ministeri, no; si usa per i pubblici ministeri una diversa formulazione. Perché si distingue? Onorevole Presidente, lei che è un fine giurista, quali immagina che saranno i commenti fra qualche mese, fra qualche anno, quando la dottrina si occuperà di questa distinzione per arrivare poi alla pratica? Quando si incomincerà a vedere che, per esempio, nei lavori preliminari, in una prima fase, nel testo della bicamerale sia i giudici sia i magistrati del pubblico ministero erano soggetti soltanto alla legge e poi si è acceduto invece a questa trasformazione. Come verrà interpretata? Si dirà, secondo un antico brocardo, che *ubi lex voluit dixit* e se non dice che è così, vuol dire che è diversamente. E dunque i pubblici ministeri rischiano di essere soggetti a qualcos'altro. La stessa idea del coordinamento fra gli uffici del pubblico ministero non rischia — vado molto rapidamente — di incidere sulla sostanza dell'azione penale?

Ma andiamo oltre, all'articolo 118: unità della giurisdizione. Credo che l'ultimo testo presentato sia largamente migliorato rispetto a quello precedente, per lo meno perché non ci sono più i giudici speciali, ma non c'è unità della giurisdizione, non c'è unità della giurisdizione! Badate, vorrei solo notare che, per Costituzione, è stata abolita la distinzione tra interessi legittimi e diritti soggettivi, distinzione sulla quale si fondava la giurisdizione amministrativa, per lunga tradizione. Avendo abolito questa distinzione, perché mantenere la distinzione tra magistratura ordinaria e magistratura amministrativa? Per di più, dicendo che i magistrati amministrativi si occuperanno di che cosa? Di una cosa curiosa, difficile da definire: di tutte quelle materie che

attengono all'esercizio dei poteri pubblici, cosa che non è così facilmente e immediatamente delimitabile.

Nell'articolo 120 la magistratura viene considerata autonoma da ogni potere. Sarà una questione lessicale, ma io avrei preferito dire «da ogni altro potere», perché ritengo che la magistratura sia un potere.

Per chiudere, vorrei fare riferimento alle due sezioni del CSM, questione che credo sia destinata ad animare ancora la discussione, per dire semplicemente che tutta la partita che riguarda le due sezioni del CSM, ma anche gli articoli 122 e 124, relativi alla Corte di giustizia, ci presenta una situazione che io credo sia inquietante. Le due sezioni del CSM distinte in qualche modo postulano una specializzazione in senso poliziesco dei pubblici ministeri, per cui se questo in qualche modo avvenisse credo che ci troveremo di fronte a tanti Forrester, che agiscono magari con ispirazioni di carattere politico, come in questi giorni sembra stia avvenendo negli Stati Uniti. Contemporaneamente, si pongono dei paletti molto forti al passaggio dall'una all'altra funzione dei magistrati, richiedendo ad essi il concorso. Contemporaneamente, d'altro canto, si fa un'operazione rispetto alla quale i CSM, sia quello della magistratura ordinaria sia quello della magistratura amministrativa, sostanzialmente scompaiono. La Corte di giustizia composta da nove membri giudica e si muove non soltanto con riferimento alle azioni disciplinari, peraltro esercitate da un procuratore generale, ma agisce addirittura come giudice di unico grado per le decisioni amministrative assunte dai rispettivi CSM. Presidente, credo che non possa sfuggire come in questa situazione il vero ed unico Consiglio superiore della magistratura sia proprio la Corte di giustizia, che di fatto rischia di annullare il governo di autonomia dei magistrati.

Concludo, Presidente, osservando come un'ispirazione che non si muove nel senso dell'espansione della democrazia si ritrovi nell'atto che dovrà concludere tutto il processo, cioè nel referendum, che non

sarà una libera espressione di volontà dei cittadini, dal momento che questi ultimi saranno costretti all'operazione più semplice ed intellettualmente meno nobile, quella che normalmente si realizza nei mercati quando ci si trova di fronte all'alternativa del prendere o lasciare in blocco. I cittadini, al contrario, dovrebbero essere messi nella condizione di poter dire che vi sono cose che vanno bene ed altre che andrebbero respinte; se così non sarà, la conclusione di questo processo segnerà un momento nel quale la democrazia sarà stata calpestata (*Applausi dei deputati del gruppo di rifondazione comunista-progressisti — Congratulazioni*).

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

**SERGIO FUMAGALLI.** Signor Presidente, non sono un costituzionalista e, quindi, non ho la presunzione di discettare di dottrina. Sono un parlamentare socialista e milanese e, quindi, cercherò di portare il riflesso di queste due sensibilità nell'intervento che mi accingo a svolgere, ritenendo che ciò possa risultare utile ad un dibattito di ampio respiro, molto importante per il paese.

È da almeno quindici-vent'anni che in questo Parlamento è presente la consapevolezza della necessità di una revisione organica della nostra Costituzione. Oggi, però, questo impegno deve essere affrontato con la consapevolezza che tale esigenza si è modificata, non consistendo più nella necessità di adeguare la Carta costituzionale alla realtà attuale, anch'essa notevolmente mutata rispetto al dopoguerra, quanto, piuttosto, in quella di adeguare la Carta costituzionale non soltanto all'assetto attuale della nostra realtà e della nostra società, ma anche alla rapidità del mutare dei riferimenti fondamentali sui quali la nostra società si impernia e si impernierà.

In sostanza, non possiamo limitarci ad aggiornare la Costituzione ad oggi: dobbiamo invece scrivere norme che contengano al loro interno la possibilità di

interpretare un oggi che continua a cambiare, che permettano di gestire una trasformazione continua, generata da cause non controllabili né in ambito nazionale né in ambito europeo, quindi la possibilità non soltanto di esprimere la particolare realtà di oggi o il punto di equilibrio attuale o di un prevedibile futuro.

Questa esigenza comporta l'inserimento di elementi di flessibilità nelle norme che andremo ad approvare e a proporre alla nazione.

Nei prossimi decenni i diversi sistemi territoriali del mondo — l'Italia o le parti d'Italia — si troveranno a competere fra di loro, spinti da numerosi fattori tecnologici e dalla convergenza delle culture, non soltanto sul piano economico degli scambi commerciali o dei costi di produzione ma anche su quello dei valori, in un modo che probabilmente fino ad oggi non abbiamo conosciuto.

La strada per fare sopravvivere i molti valori essenziali scritti nella prima parte della Costituzione, che non cambia, passa anche attraverso la capacità degli assetti istituzionali e di governo della nostra democrazia, disciplinati dalla seconda parte, che ci accingiamo a riscrivere, di renderli efficaci ed efficacemente attivi nella vita quotidiana dei cittadini e, quindi, nella sfida globale che la nostra cultura, la nostra economia, la nostra stessa identità si troveranno a sostenere con altre culture, altre economie ed altre identità.

Anche per questa ragione è fondamentale che nell'unità dell'identità nazionale trovi posto una flessibilità istituzionale che permetta alle tante diversità di cui è fatto il nostro paese di svilupparsi in modo originale ed autonomo.

Il federalismo, che è stato introdotto nel dibattito politico di questi anni prevalentemente dalla lega come un elemento rivendicativo di una parte della nazione rispetto ad un'altra, come un'anticamera strumentale della secessione e della divisione, è invece nella sensibilità dei socialisti lo strumento di uno sviluppo culturale, di uno sviluppo sociale ed economico

multiforme e capace di valorizzare le diversità e di esaltare i contributi individuali alla crescita dell'intera comunità.

Il futuro non appartiene all'uniformità e al centralismo, ma sarà multiforme e policentrico. La sfida della nuova Costituzione passa attraverso la capacità di gestire questa complessità che avanza inarrestabilmente nel rispetto di quei valori che i socialisti hanno contribuito a scrivere nella prima parte della Costituzione e che rappresentano un tratto irrinunciabile della nostra civiltà.

Restando a queste riflessioni generali, si impongono almeno due considerazioni nell'analizzare il testo pervenuto alle Camere; sarebbero di più, ma altri svilupperanno temi ulteriori, inoltre il tempo a disposizione di ciascuno di noi è poco e va rispettato. Si tratta di considerazioni che sono contenute concretamente anche negli emendamenti che i socialisti italiani hanno presentato al testo di base.

La prima riguarda la necessità di differenziare funzioni e competenze delle Camere, individuando nel Senato delle regioni l'ambito in cui si esprime il coordinamento, il confronto e la regolazione dei conflitti, delle controversie e delle collaborazioni tra le diverse autonomie. Su questo tema si deve fare una scelta chiara, che raccolga e sintetizzi i tanti contributi che sono stati apportati non solo da noi a questo dibattito, eliminando però con decisione i rischi di sovrapposizione di competenze e di confusione, nonché la volontà di mantenere in vita aspetti diversi e fra di loro incompatibili.

In questo modo si risolverà con chiarezza anche il tema del bicameralismo perfetto, che ha ormai fatto il suo tempo, recuperando efficienza ed efficacia al processo legislativo e di governo, in sostanza all'intera nostra democrazia.

La seconda considerazione riguarda la proposta, che i socialisti hanno avanzato con pochi altri all'inizio ed oggi con più voci a sostegno, di decostituzionalizzare le province. Ritengo necessario uscire con chiarezza dallo schema istituzionale gerarchico, che costruisce il centralismo

statale componendo via via i comuni in province, le province in regioni e queste nello Stato. Occorre farlo operando una semplificazione che riconosca due livelli locali di governo con funzioni diverse, non con differente dignità o gerarchicamente condizionati: l'uno dovrebbe essere responsabile della gestione operativa del territorio, il comune; l'altro dovrebbe avere funzioni legislative di pianificazione, la regione.

La necessità, le caratteristiche e le funzioni di un eventuale organismo intermedio devono essere lasciate alla valutazione ed alla decisione di ciascuna regione. Non è infatti possibile che le tante diversità del nostro territorio siano costrette in un'identica gabbia istituzionale, che si tratti di governare i 200 mila abitanti della Valle d'Aosta o i 9 milioni della Lombardia. Non è neppure possibile che i confini ed i compiti di tali organismi siano predefiniti omogeneamente su tutto il territorio nazionale.

La gestione dei fenomeni sovracomunali sempre più richiede il libero coinvolgimento delle municipalità, piuttosto che la sovrapposizione di livelli istituzionali, che appesantiscono, anziché alleggerire i problemi, rendendo sempre più spessa quella coltre di burocrazia che soffoca il paese.

Dunque, organizzare lo Stato su tre livelli costituzionali è una vera semplificazione ed anche una fonte di razionalizzazione e di contenimento dei costi di gestione della nazione molto più, per così dire, della riduzione del numero dei parlamentari.

Per concludere, desidero svolgere l'ultima riflessione come parlamentare milanese. Infatti, non posso non chiedere che il Parlamento si soffermi a pensare al ruolo che la grande realtà urbana milanese riveste per il presente e per il futuro del paese. Non sto parlando del comune di Milano, dei confini amministrativi e della municipalità milanese, bensì di un fenomeno che ha ormai reso un *unicum* urbano tutta la Lombardia subalpina, un

grande addensamento urbano che deve vedersi riconosciuto un ruolo speciale nello sviluppo della nazione.

Questo passa anche attraverso la possibilità, per la comunità lombarda, di riorganizzare il proprio territorio in funzione di una prospettiva e di un ruolo nazionale ed internazionale che oggi non trova, negli assetti istituzionali esistenti, gli strumenti adeguati per realizzarsi.

PRESIDENTE. Concluda, onorevole Fumagalli.

SERGIO FUMAGALLI. Una Repubblica federale, organizzata su comuni e regioni e sull'unità nazionale rappresentata, per tutti, da un Presidente eletto dal popolo e che abbia, nella libertà e nell'autonomia, gli strumenti della flessibilità necessaria per reggere la sfida di un futuro che può essere pieno di ombre, ma anche affascinante, nel rispetto dei valori fondanti della nostra civiltà.

Questo è il progetto che come socialista e come milanese vorrei contribuire a costruire (*Applausi dei deputati del gruppo misto-socialisti italiani*).

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

ENZO CEREMIGNA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, come ci ha ricordato ieri il presidente D'Alema, il Parlamento italiano è chiamato a fornire il proprio contributo alla riforma della seconda parte della Costituzione repubblicana. Si tratta, in tutta evidenza, del più solenne degli impegni posti a base del lavoro di questa XIII legislatura, impegno che viene a cadere a cinquant'anni di distanza dalla promulgazione della nostra Carta fondamentale. Forse non è un esercizio inutile attingere, in questa fase di avvio della discussione, alla memoria storica che tale ricorrenza evoca, anche per collegare lo sforzo che oggi dispieghiamo con il livello e lo spessore del grande lavoro che prima di noi seppero svolgere i padri costituenti sotto l'impulso

del Ministero della Costituente, guidato dal Vicepresidente del Consiglio di allora, Pietro Nenni.

Già il richiamo al clima e allo spirito, che animava allora i rappresentanti della nostra neonata democrazia, rischia di rappresentarci un contrasto stridente, con una certa sottovalutazione dei lavori di oggi, un certo appiattimento sull'attualità che potrebbe determinare esiti non all'altezza delle decisioni di destino che siamo chiamati ad assumere per il nostro paese. Ecco dunque che viene ad imporsi la necessità di definire, nella nostra discussione, il metodo, gli ambiti, i limiti ed i vincoli che liberamente e concordemente assumiamo per riscrivere, riformandola profondamente, la seconda parte del dettato costituzionale. Sottolineo gli avverbi « liberamente » e « concordemente » perché, mai come in questo campo di decisioni, vanno privilegiati in assoluto l'interesse del paese, il nostro senso dello Stato e del suo divenire. Appare giusto perciò il richiamo ad un *modus operandi* capace di travalicare maggioranze precostituite, così come è giusta la volontà di ricercare larghi e diffusi consensi per scelte che risulteranno tanto più persuasiva quanto più saranno condivise.

Se questo vale per il metodo, per le modalità con le quali ci sentiamo di « approcciare » il tema, per quanto concerne invece i contenuti, sentiamo il bisogno di definire ambiti e vincoli della discussione. La necessità di riformare la parte II della Costituzione è sentita per generale ammissione e da anni. Se così è, per noi vuol dire che il sistema di valori, l'integrità dei principi fondamentali, i diritti e le libertà contenuti e definiti nella parte I della Costituzione non solo confermano la loro vigenza e validità, ma continuano a rappresentare un vincolo di conformità che qualsiasi innovazione sulla seconda parte è chiamata a rispettare.

Se infatti sono sottoposti al nostro esame l'ordinamento federale della Repubblica, i poteri, le funzioni, la forma dello Stato e la forma di governo, l'amministrazione della giustizia, abbiamo non soltanto l'obbligo di dar vita ad un dise-

gno di che sia coerente in sé, ma anche e soprattutto quello di renderlo conforme, non contraddittorio con quanto scritto nella prima parte della Carta costituzionale.

In sostanza, intendiamo asserire che riformare si può e dunque si deve, purché ci sia l'intesa che riformare non è sinonimo di abrogare o, peggio, rinnegare, ma significhi assicurare il naturale sviluppo ed il necessario ammodernamento degli strumenti per l'esercizio della democrazia, salvaguardando un sistema di valori e di principi condivisi e intangibili.

È nostra convinzione che, se questo sarà il contesto vincolante entro il quale condurremo il nostro approfondimento, si potrà giungere ad un testo finale che darà nuovo impulso alla nostra democrazia, nuovi orizzonti alla partecipazione dei cittadini, forma e sostanza al nostro originale contributo di italiani alla costruzione europea.

I principi di una sovranità popolare effettiva e più direttamente espressa, e del superamento dello Stato accentratore, come prima di me diceva il collega Fumagalli, le nuove articolazioni di potere alle quali corrispondono nuove assunzioni di responsabilità, le regole di governo della Repubblica capaci di realizzare e favorire stabilità, operatività e governabilità rappresentano altrettanti campi di ricerca critica, di confronto costruttivo, sui quali ognuno, a partire dal testo licenziato dalla bicamerale, è chiamato a cimentarsi.

Grande attenzione andrà quindi posta sul sistema dei diritti e delle libertà dei cittadini, sul loro esercizio, sul quadro di garanzie giuridiche e giurisdizionali che ne rendano effettiva la titolarità. Su questo ambito, più che su altri, si è acceso un dibattito che, poiché risulta troppo condizionato da vicende contingenti, rischia di alimentare contrapposizioni che potrebbero risultare drammaticamente fuorvianti. Occorrerà perciò grande saggezza e grande realismo per costruire un tessuto connettivo di regole per la giustizia, che è l'altra faccia della medaglia dei diritti e delle libertà. Questo tessuto, prima ancora

di rispondere alle pressioni di parte, ancorché legittime, deve porsi l'obiettivo di rispondere alle esigenze di una giustizia che funzioni in tempi certi e ragionevoli, con forme, modalità e costi apprezzabili e sostenibili per i cittadini e la collettività.

Queste a noi sembrano autentiche esigenze prioritarie. Se sapremo veramente uscire dal contingente e guardare più lontano. Se ancoreremo il nostro sforzo su basi di partenza che poggino sugli effettivi problemi da risolvere, diverrà più naturale e assai meno lacerante il confronto sulle competenze, le sfere di autonomia, le separazioni funzionali degli ambiti di intervento, la sovraordinazione o la subordinazione delle gerarchie e delle funzioni, poiché tutto potrà essere riconducibile all'obiettivo vero, quello cioè di un sistema giustizia efficace ed effettivamente operante.

PRESIDENTE. Onorevole Ceremigna, la prego di concludere.

ENZO CEREMIGNA. Sto concludendo, signor Presidente.

È dunque questo lo spirito con il quale ci predisponiamo a fornire il nostro contributo alla riscrittura della seconda parte della Costituzione; uno spirito critico e costruttivo nella consapevolezza che il testo fornito dalla bicamerale offre non solo le opportunità, ma anche la necessità di un apporto più corale del Parlamento teso ad affinare e migliorare, perfezionandolo, il lavoro, comunque pregevole, già svolto.

Signor Presidente e colleghi, siamo di fronte ad un impegno grande e complesso, ma anche ad una grande opportunità: dare alla nazione un progetto definito di modernizzazione e di nuova coesione morale e materiale che accompagni i nostri concittadini verso il ventunesimo secolo. È una sfida che ci sentiamo di raccogliere; è un traguardo comune che ci sforzeremo in ogni modo, come deputati socialisti, di contribuire a raggiungere (*Applausi dei deputati del gruppo misto-socialisti italiani*).

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

LUCIANO CAVERI. Signor Presidente, colleghi, se nell'attuale dibattito politico sulle riforme non si ricordasse la singolarità della cosiddetta questione valdostana, si dimenticherebbe un problema sempre presente di cui non a caso si occuparono cinquant'anni fa, in questi stessi giorni, i costituenti repubblicani. Dico subito che consegnerò agli uffici il testo integrale del mio intervento, affinché sia pubblicato, consentendolo la Presidenza, in calce al resoconto stenografico della seduta odierna, limitandomi in questa sede ad un intervento più sintetico.

PRESIDENTE. La Presidenza lo consente.

LUCIANO CAVERI. Grazie, Presidente.

A seconda delle istituzioni che hanno caratterizzato la Valle d'Aosta nei differenti periodi storici, appare ben riconoscibile il segno di un desiderio di autogoverno, che ha accompagnato i valdostani nel lungo e significativo tragitto degli ultimi nove secoli, in cui prima della Repubblica hanno convissuto con la *maison de Savoie*, seguendo i destini dinastici e l'espansione territoriale di questi conti, divenuti prima principi e poi re d'Italia. È perciò utile segnalare, proprio alla ricerca degli elementi di continuità o, se preferite, di *longue durée*, un crescendo nella consapevolezza di essere un vero e proprio *pays d'Etat*, al quale ha corrisposto un particolarismo giuridico, politico, amministrativo e religioso. La sua forza è stata tale che le resistenze alla normalizzazione del centralismo sabaudo, che culminò con la seconda metà del diciottesimo secolo, sono state il senso di una reale adesione ai valori del particolarismo.

Con la perdita di altri territori francofoni, il processo di unità d'Italia diventa anche il tentativo sempre più forte di sradicamento del francese e del franco-provenzale dalla Valle d'Aosta, nella logica nazionalistica di una sola lingua per un paese. Questo, tra l'altro, innesca quello

che è stato definito un *conflit de civilisation* perché il modello unitario centralistico prescelto obbliga alla omologazione e guarda con sospetto ad ogni diversità.

La Valle d'Aosta dalla fine del secolo scorso vede unirsi due temi: autogoverno e conservazione delle lingue, che si sommano in una questione valdostana che diventa drammatica con il fascismo, allorché vi è un tentativo violento di sradicamento culturale e, come altrove, di distruzione di ogni istituzione autonomistica, al quale i valdostani reagiscono organizzandosi politicamente (ricordo *Jeune Vallée d'Aoste*).

Così le forze politiche espressione della Resistenza debbono, nel secondo dopoguerra, prendere atto che per la questione valdostana — problema interno e internazionale anche per il ruolo della Francia — è necessaria una soluzione persino anticipatoria del successivo percorso costituente. Quindi, dal 1° gennaio 1946 entra in vigore un decreto luogotenenziale che sancisce la nascita di una circoscrizione autonoma, in base alle condizioni geografiche, economiche e linguistiche della Valle d'Aosta.

I valdostani in quegli anni chiedono di più e le loro speranze di un modello federalista — il consiglio Valle presenta alla Costituente uno statuto di autonomia in questo senso — si infrangono contro le decisioni della stessa Costituente di dar vita sì ad autonomie differenziate, Valle d'Aosta compresa, ma il quadro complessivo della Costituzione da un lato ed il testo specifico dello statuto di autonomia della Valle d'Aosta del febbraio 1948 dall'altro, dimostrano come sia stato scelto il regionalismo e non il federalismo.

Ricordo a questo proposito le critiche circostanziate dell'Union Valdotaïne al decreto luogotenenziale e poi allo statuto di autonomia ed evoco, tra le altre argomentazioni, la critica verso uno statuto *octroyé*, cioè non frutto di una libera scelta, e l'assenza di una garanzia internazionale rivelatasi invece preziosa per il sud Tirolo. Così la Valle d'Aosta ha nell'ultimo mezzo secolo operato in un quadro istituzionale di autonomia spe-

ciale, che certo ha contribuito al benessere della Valle e la regione autonoma è oggi l'indiscutibile punto di riferimento per i valdostani. Tuttavia non si è mancato nel tempo di criticare i limiti o le inapplicazioni dello statuto e lo sforzo è stato quello di operare affinché l'autonomia speciale fosse concepita come un modello dinamico perché la non centralizzazione alla base del federalismo non è il decentramento; il decentramento implica l'esistenza di un potere centrale che considera la diffusione del potere non un diritto, ma una concessione.

Oggi, di fronte alla crisi delle ideologie e dei sistemi politici che ne sono stati l'espressione, è interessante rilevare la grande forza e modernità ed anche il messaggio di speranza che vi è nel federalismo. Lo sforzo è quello di mettere insieme i vantaggi delle dimensioni più piccole con la necessità di convivere in strutture più grandi, secondo l'antico principio di sussidiarietà per il quale non bisogna affidare alle unità di governo più grandi le funzioni che possono essere svolte in maniera soddisfacente dalle unità più piccole. Purtroppo però i federalisti in Italia, nel passato ma anche oggi, sono sempre stati perdenti: auguriamoci che così non sia alla fine dei nostri lavori!

Certo la Valle d'Aosta ha sempre creduto nel federalismo. Durante la Resistenza sono state scritte pagine importanti. Ricordo a questo proposito la dichiarazione di Chivasso del 1943 dei rappresentanti delle popolazioni alpine, là dove si legge, per esempio, che il federalismo rappresenta la soluzione del problema delle piccole nazionalità, o le lucide considerazioni di Emile Chanoux, martire della nostra resistenza, il quale scrisse: « Tutti i popoli hanno diritto a conservare i propri caratteri, la propria personalità etnica e storica, a qualsiasi complesso politico appartengano ».

In ultimo, vi è stata un'iniziativa alcuni anni fa, nel 1991: una costituzione federalista, la prima presentata in questa Camera, purtroppo non citata nei lavori della bicamerale. All'articolo 1 si sintetizza così il pensiero: « I popoli delle

regioni,» — segue l'elenco di tutte le regioni attuali, più Trento e Bolzano — «nell'esercizio della loro sovranità e del loro diritto all'autodeterminazione, si costituiscono in repubbliche e liberamente si uniscono con vincolo federativo nella Repubblica federale italiana». Consideriamo questa proposta la migliore delle risposte possibili a chi, come la fondazione Agnelli, dando all'assetto dello Stato una mera impostazione economica, ha proposto addirittura di sopprimere la Valle d'Aosta, considerandola troppo piccola e dunque incapace di reggersi sulle proprie gambe; una tesi ripresa anche da alcune forze politiche, che può essere smentita sullo stesso terreno e che si deve contestare, a maggior ragione, perché non è federalista chi dimentichi la componente culturale e di identità storica dei partecipanti al patto federativo.

Ebbene, è indubbio come questa nostra impostazione non sia rinvenibile nel testo varato dalla bicamerale. Procederò per esempi. Il primo è nel titolo che è stato dato alla seconda parte della Costituzione — ordinamento federale della Repubblica — come se l'etichetta del prodotto potesse essere diversa dal suo contenuto. Se si esamina l'articolo 58, concernente la ripartizione di potestà legislative tra Stato e regioni, si scopre non solo quanto sia più lungo e vasto l'elenco delle materie rimaste allo Stato, ma soprattutto che la disciplina generale verrà dettata dallo Stato in ulteriori materie. Inoltre pendono come una spada di Damocle sia il concetto della tutela di imprescindibili interessi internazionali sia, all'ultimo comma dello stesso articolo, un vasto ed abnorme potere sostitutivo dello Stato. Aggiungiamo le perplessità sulle norme finanziarie ed anche sull'elezione diretta del Presidente della Repubblica: in quanto non controbilanciata da una svolta federalista questa nuova figura creerà una situazione di accentramento che ci preoccupa.

Se siamo lieti, come abbiamo sempre sostenuto, che le autonomie speciali siano salvaguardate, rimarchiamo come la riconferma della specialità sia accompagnata da una sorta di norma indeterminata

che assegna a tutti una potenziale specialità con legge costituzionale (e non si sarebbe potuto fare diversamente). Tuttavia manca nel testo trasmesso una norma transitoria sulle autonomie speciali, che deve essere un'occasione utile per dare respiro vero alle autonomie speciali, per consentire loro di essere un modello più avanzato e per uscire finalmente da statuti concessi, permettendo alle assemblee regionali delle regioni a statuto speciale di dotarsi esse stesse, con maggiore libertà e spirito costituente, degli statuti che consentano anche alla mia Valle d'Aosta di scegliere, perché di scelta deve trattarsi.

Infatti, se è vero che lo statuto è stato concesso, è indubbio, però, che alla sua base vi sia una sorta di rapporto pattizio che impedirebbe, anche nel quadro attuale, una scelta che non consente un reale coinvolgimento dei valdostani.

Con i colleghi della componente delle minoranze linguistiche del gruppo misto abbiamo comunque presentato una serie di emendamenti con i quali ripristinare alcuni capisaldi del federalismo.

Se immaginiamo un nuovo testo di una parte consistente della Costituzione italiana non possiamo peraltro non immaginare una costituzione europea che dia vita, per la sua elaborazione, ad una fase costituente a livello continentale. Se federalismo dovrà essere, questa stessa costituzione dovrà porsi a tutela delle minoranze linguistiche e dei popoli autoctoni, uscendo dalle secche del diritto internazionale.

Bisogna trovare formule di tutela reale, ma vi è un secondo terreno, cui accenno brevemente, sul quale potremmo essere anticipatori della politica europea ed esso riguarda la montagna. Lo dico come rappresentante di una comunità alpina che ha avuto modo di capire come il mondo della montagna sia una realtà importante in Italia, che cerca collegamenti europei.

In conclusione, Presidente, per quel che è della Valle d'Aosta, sia chiara la necessità di riconoscere a determinate comunità, come la nostra, strutture poli-

tiche adatte ad un autogoverno moderno ed aperto all'esterno, con cui poter salvaguardare e sviluppare la nostra identità.

Il bilinguismo, che la Valle d'Aosta cerca di coltivare, rappresenta un'esperienza interessante, a vocazione europea, che consente alla Valle d'Aosta di partecipare a quei *sommet de la francophonie* che rappresentano una delle reti organizzative mondiali.

Il *puzzle* è definito: una Valle d'Aosta più libera, inserita in un'Italia federale ed in un'Europa federale, appartenente ad una euroregione attorno al Monte Bianco e punta avanzata di interesse nel vasto mondo della francofonia (e con la piccola comunità walser di lingua tedesca che è anche una finestra sul mondo germanofono).

Sarebbe dunque un paradosso se chi come noi ha sperato nel federalismo in quanto superamento naturale dei limiti connessi all'autonomia speciale, si ritrovasse alla fine con una riforma costituzionale che riduca gli spazi di governo locale.

Peraltro la tutela di chi è minoranza può essere lasciata nelle mani delle maggioranze? È legittimo che oggi le altre regioni operino, prima che per il federalismo, per il ridimensionamento delle autonomie speciali? Non è più logico, qualora si volesse questo federalismo a fisarmonica, fare delle piccole autonomie speciali il terreno naturale di sperimentazione di assetti istituzionali più avanzati? Quel che è certo è che qualora ai valdostani non venisse consentito di sviluppare l'autonomia speciale in direzione del federalismo parlare oggi di una *Republique du Val d'Aosta* in chiave federalista non è una provocazione. Allora ci appelleremo alle istanze europee ed internazionali per il nostro riconoscimento, arrivando, se è il caso, a chiedere direttamente all'Unione europea un legame di *federacy*.

Non è fantapolitica, ma è la consapevolezza che siamo ad un tornante storico della storia italiana e se non sarà il

federalismo la scelta per il futuro, allora ogni popolo, compreso quello valdostano, sarà libero di scegliere.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare, ultimo per questa mattina, l'onorevole Crucianelli. Ne ha facoltà.

FAMIANO CRUCIANELLI. Presidente, onorevoli deputati, siano nel pieno di una grande transizione, di trasformazioni epocali e dentro i mutamenti che investono la struttura materiale del mondo l'Italia è ancora oggi al centro di un'acuta crisi politica e istituzionale. Non di meno, la difficoltà della democrazia non è un'esclusiva italiana.

La straordinaria evoluzione tecnologica di questo fine millennio sta mutando alla radice i modi di produzione e di comunicazione, l'immaginario collettivo di centinaia di milioni di uomini e penetra in profondità nella struttura materiale, biologica, morale e culturale dell'individuo e della società. È questo un evento che ci proietta verso un futuro carico di speranze e di inquietudini.

L'integrazione mondiale dell'economia, la libertà di movimento dei capitali, dei beni, delle merci, il primato indiscutibile dei mercati finanziari (basti pensare che mentre ai tempi di Keynes gli scambi sul mercato finanziario erano tre volte superiori rispetto agli scambi di beni e servizi, oggi quel rapporto è divenuto 60 ad uno): questi mutamenti hanno come prima conseguenza quella di ridurre fortemente l'autonomia delle diverse realtà nazionali. È sempre meno possibile la democrazia in un solo paese.

Tuttavia, un nuovo diritto internazionale fa fatica a sbocciare e le organizzazioni superstatali, perfino le più innovative come quelle comunitarie europee, sono ferme ad una contraddittoria convivenza tra principio sovranazionale e principio di sovranità nazionale.

Il deperimento degli Stati nazionali, l'assenza di un nuovo ordinamento internazionale capace di regolare i nuovi poteri economici e finanziari crea incertezze e pericolo, come afferma uno degli espo-

menti più prestigiosi del mondo finanziario quando dice che senza regole ed ordinamenti si rischia l'implosione dello stesso sistema economico-finanziario.

Siamo al centro di mutamenti che hanno investito la struttura dello Stato, il rapporto tra il cittadino e lo Stato, lo stesso contratto sociale. La grande difficoltà del *welfare State* e, più in generale, della teoria keynesiana, che pure molto ha dato alla civilizzazione del capitalismo in questo secolo, riflettono tali profonde mutazioni.

Il riflesso di questi eventi si è avuto — né poteva essere diversamente — anche nel nostro dibattito in bicamerale. Così è stato quando abbiamo discusso della ipotesi di costituzionalizzazione del Trattato di Maastricht, dell'autonomia e dell'indipendenza della Banca d'Italia o anche del principio di sussidiarietà dell'articolo 56. Una discussione che in alcune sue proposte entrava in rotta di collisione con la prima parte della Costituzione e quindi con la stessa legge istitutiva della bicamerale.

Ma al di là dei pur importanti confini formali, riconosco l'importanza del confronto aperto: una discussione che necessariamente dovrà svilupparsi — me lo auguro — al di là di bandiere ideologiche ormai logore, perché l'evocazione della crisi e del crollo dello statalismo nelle sue diverse famiglie non legittima il mercato ed il liberismo come valori assoluti e, tanto meno, quegli imperativi costituzionali che si volevano introdurre in bicamerale.

Bene ha fatto la Commissione a non accettare fra i propri principi — perché di questo si trattava — la priorità dei vincoli finanziari su quelli economici e sociali, il primato del privato nelle attività dello Stato sul pubblico, la sostituzione del lavoro con il mercato come asse portante della nuova Costituzione.

Come ho già detto, siamo dentro una grande tempesta, entro una transizione epocale e molto dovrà essere riscritto, proprio se abbiamo a cuore l'evoluzione democratica del sistema mondo. Ma perché si possano domani scrivere con più

serenità ed oggettività le ragioni comuni della convivenza civile è decisivo che questa tempesta depositi i suoi materiali, altrimenti grande è il rischio della strumentalità, della parzialità, invece di quella razionalità necessaria a riflettere la nuova dimensione dei problemi umani.

Noi possiamo vivere questa transizione costituzionale con serenità, perché abbiamo la fortuna di una preziosa eredità, che è una Costituzione, la nostra, che conserva nei suoi principi forza morale, forza politica ed anche attualità. Una Carta costituzionale che affonda le radici in un passaggio tragico e decisivo del nostro paese, che ha ragioni profonde nell'incontro creativo e fecondo di quelle culture che sono state alla base della nostra civiltà democratica di questo secolo. Una Costituzione non compromessa dal tempo, forte nei principi, non rigida, non schematica, capace di vivere e di assorbire i mutamenti del tempo.

Innovazione e continuità nel nucleo forte dei principi che sono alla base della nostra Carta fondamentale è il binomio che dovrebbe sostenere la nostra opera di riforma, avendo presenti due rischi reali. Il primo l'ho già detto: è la tentazione di piegare frettolosamente ed avventurosamente ad interessi di parti i principi della Carta fondamentale del nostro ordinamento. Il secondo è l'idea — o, meglio, l'illusione — che le riforme istituzionali abbiano in sé la forza per tirarci fuori da questa difficile transizione italiana. Non è così e la storia recente dovrebbe esserci di ammonimento.

La crisi del nostro paese non è solo da logoramento della macchina istituzionale e dei suoi meccanismi tecnici. Essa è, in primo luogo, crisi di legittimazione, di credibilità della classe dirigente, della politica e quindi delle istituzioni.

In questi anni novanta è stato travolto un intero sistema politico, dissolti partiti che sino a ieri governavano questo paese, incrinata la coesione sociale e l'identità nazionale. Uscire da questa crisi non è semplice, né sarà breve.

Debbono essere messe in campo tre condizioni, che debbono interagire virtuo-

samente tra loro: il risanamento finanziario e lo sviluppo economico; una nuova funzione della politica e la ricostruzione di un sistema politico; le riforme istituzionali.

Sul primo obiettivo si sono fatti alcuni passi in avanti. Il risanamento finanziario non è più un'utopia; l'ingresso in Europa è ormai possibile. Certo, restano aperti i capitoli decisivi dell'economia, il primo dei quali è l'occupazione, questione non solo italiana: un problema che, se non risolto, rischia di compromettere tutto e tutti.

Rilievi, quindi, si possono e si debbono fare. Tuttavia la premessa perché si possa avviare la stagione delle grandi riforme è ormai realizzata.

Ciò su cui invece i ritardi sono ciclopici è proprio la ristrutturazione del sistema politico e la tendenza forte è quella di tornare all'antico, avendo però perso le virtù e le ragioni del passato: in questo emerge tutta la fragilità del « sistema Italia ».

I nostri dovevano essere gli anni del bipolarismo, della competizione, dell'alterità tra i due schieramenti, della chiarezza delle responsabilità e delle scelte, ma la realtà si sta muovendo in ben altre direzioni. Dallo scontro e dalla polemica, talvolta infondata tra i due poli, siamo passati ad una fase nella quale la tendenza dominante è il litigio all'interno dei poli, la ricerca di trasversalismi, la frammentazione del sistema politico e la trasformazione dei partiti in macchine e comitati elettorali.

Infine, forti sono i tentativi e le tentazioni per la resurrezione del centro, scelta discutibile non solo per il valore aggiunto di instabilità che introduce nel sistema, ma perché è un fattore di inquinamento dell'intero sistema, spinge all'omologazione, al doroteismo, alla indifferenza per i contenuti.

Le riforme istituzionali possono contribuire a risolvere le debolezze, le zone di crisi del sistema politico-istituzionale, ma è necessaria la consapevolezza che l'alternanza, di cui tanto si parla, si realizza e produce vitalità democratica, laddove e quando si collega a processi politici e

sociali autentici, come fu per il *New deal* roosveltiano in America, per il laburismo inglese dopo la guerra, per il reaganismo e il thatcherismo negli anni ottanta. Senza questa consapevolezza, quando ci si affida unicamente a meccanismi elettorali ed istituzionali, il risultato è ben poca cosa.

In conclusione, vorrei fare qualche considerazione su due capitoli del progetto della Commissione bicamerale. La riforma della seconda parte della Costituzione, che è al centro del dibattito, ha un obiettivo ambizioso: entrare in sintonia con la domanda di cambiamento di questi ultimi anni. Il risultato dei lavori della Commissione bicamerale è per molti versi e su alcuni aspetti fondamentale e utile, ma non privo di contraddizioni ed elementi discutibili, in primo luogo, il federalismo, che a ragione viene considerato il cuore della riforma. L'ipotesi di riforma si muove nella giusta direzione della distribuzione territoriale del potere reale, delle funzioni, delle competenze e delle risorse che vanno dal centro verso la periferia. Si realizza così, come ha detto il relatore D'Onofrio, un nuovo patto costituente, tra Stato, regioni ed autonomie locali per quanto riguarda la ripartizione delle funzioni legislative, delle risorse finanziarie, l'organizzazione costituzionale e centrale dello Stato ed il procedimento di revisione costituzionale. È una scelta coraggiosa, ma esposta su due versanti. Innanzitutto, la necessità di un coerente sviluppo federalista, su cui vi sono ipotesi e proposte avanzate dall'organizzazione delle autonomie locali che intervengono sia sulla distribuzione dei poteri, sia sulla funzione del Senato, ipotesi e proposte che devono essere attentamente valutate dall'Assemblea. In secondo luogo non possiamo, facendo come gli struzzi, ignorare i possibili effetti che una riforma pienamente federalista può produrre sul tessuto unitario e sull'unità del paese.

L'organizzazione federale della Repubblica è la risposta forte alle tentazioni secessioniste, ma perché possa essere reale, e non volgersi nel tempo nel suo contrario, è decisivo che insieme alla struttura federale del paese si affermi la

sua unità reale, si risolve quella distanza enorme, sociale ed economica, che separa il nord dal sud. Diversamente, la tentazione della parte forte del paese, anche sulla base delle nuove competenze e dei poteri delle regioni ad integrarsi con il centro nord-Europa diverrà fatale. Lo stesso principio di perequazione, di solidarietà tra regioni forti e deboli alla lunga rischia di trasformarsi in una mela avvelenata.

Il federalismo può essere la risposta giusta all'ipotesi di rottura del paese; può determinare una nuova coesione ed identità nazionale, ma potrebbe non tanto paradossalmente, in assenza di alcune condizioni, accompagnare ed accelerare i processi di disgregazione. In questo emerge con forza, in modo drammatico, il legame tra riforme istituzionali e politica, politica economica, finanziaria ed industriale.

La questione meridionale, che forse è lo scandalo più macroscopico e vergognoso della storia di questo paese, è un'emergenza che, anche alla luce delle riforme costituzionali, non è più rinviabile. Per inciso, vedo che la presenza del Governo è assicurata dal sottosegretario Corleone: mi auguro che questa solitudine non stia ad indicare una distanza del Governo rispetto a ciò che l'Assemblea sta discutendo. La politica e le sue realizzazioni è l'altra faccia coesenziale, perché le riforme istituzionali possano avere un buon esito.

Al capitolo « forma di governo » fanno capo alcune delle questioni più brucianti sul terreno istituzionale: un nuovo equilibrio tra potere del Parlamento e potere dell'esecutivo, stabilità del Governo e partecipazione dei cittadini, infine il consolidamento dell'opzione bipolare del sistema. Resto convinto che la risposta più adeguata a questi problemi sia il premierato, ovvero l'indicazione di un *premier* collegato ad una possibile maggioranza, ed una normativa rigida per impedire il famoso « ribaltone » in Parlamento, affidando al Capo dello Stato la funzione di garanzia tanto dell'indipendenza quanto dell'integrità della nazione.

Diversamente, nella bicamerale si è scelta la via dell'elezione diretta del Presidente della Repubblica, del semipresidenzialismo temperato. Credo sia sbagliato replicare, come pure si è fatto, ideologicamente a questa scelta, evocando gli spettri dell'autoritarismo e del plebiscitarismo. Ciò che a me preoccupa in primo luogo sono le contraddizioni, le possibili incoerenze del sistema proposto, queste sì foriere di evoluzioni pericolose. Si afferma che il Presidente conserva la sua funzione di garante, obiettivo che condivido e condividerei pienamente; ma è una scelta che rischia di essere in contraddizione sia con l'elezione diretta sia con i poteri attribuiti al Capo dello Stato. L'ipotesi non probabile, ma certa, è che l'elezione diretta del Presidente della Repubblica nel nostro sistema si risolverà in uno scontro politico aspro tra i due schieramenti politici che si battono per il governo del paese. Ne risulterà un Presidente politicamente caratterizzato e ipotetato, molto distante dalla ipotetica funzione di garante e il potere del Presidente della Repubblica di sciogliere le Camere immediatamente dopo la sua elezione accentua ancor più la funzione politica del capo dello Stato.

Il secondo aspetto è il possibile conflitto tra il Presidente della Repubblica e il Primo ministro, un conflitto possibile per le deleghe sostanziali attribuite al Capo dello Stato, che ha la competenza in materia internazionale e di difesa. Il relatore, senatore Salvi, sostiene che le modalità di scelta del Primo ministro, il quale è di fatto indicato dagli elettori, riducono i rischi di una espansione incontrollata dei poteri presidenziali. Non vi è dubbio, ha ragione il senatore Salvi. Al pari tempo, non dovrebbe però sfuggire che questa potenziale diarchia trascina la possibilità di un conflitto molto pericoloso.

Non entro nel merito — ed ho concluso — del problema più spinoso. Mi riferisco al capitolo sulla riforma della giustizia, sul quale il gruppo della sinistra democratica ha presentato emendamenti e ha detto parole chiare. Il presidente D'Alema ha

giustamente richiamato l'obiettivo generale del progetto di riforma: avvicinare i cittadini al potere e cogliere il cambiamento. Attenzione, perché se in questo dibattito (e vi sono tutte le possibilità che ciò accada) dovesse imporsi la volontà di riaffermare il comando politico sulla giustizia e sulla magistratura, si colpirebbe non un capitolo ma una delle architravi portanti della riforma costituzionale. Mi auguro che la ragione prevalga e che questo dibattito parlamentare possa giungere a buon esito e determinare quella svolta, anche sul terreno istituzionale, di cui il paese ha bisogno.

PRESIDENTE. Suspendo la seduta, che riprenderà alle ore 15.

**La seduta, sospesa alle 14, è ripresa alle 15.**

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
LUCIANO VIOLANTE

### **Missioni.**

PRESIDENTE. Comunico che, ai sensi dell'articolo 46, comma 2, del regolamento, il deputato Montecchi è in missione a decorrere dalla ripresa pomeridiana della seduta odierna.

Pertanto i deputati complessivamente in missione sono trentasei, come risulta dall'elenco depositato presso la Presidenza e che sarà pubblicato nell'*allegato A* ai resoconti della seduta odierna.

**Sull'ordine dei lavori (ore 15,01).**

FURIO COLOMBO. Chiedo di parlare sull'ordine dei lavori.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

FURIO COLOMBO. L'occasione del 27 gennaio offre uno spunto importante da passare alla memoria di questa Camera. Il 27 gennaio è il giorno dell'abbattimento

dei cancelli del campo di Auschwitz. Il 27 gennaio è la data alla quale sta pensando in questo momento il Senato della Repubblica per la definizione di un progetto di legge sul giorno della memoria. Lei, Presidente, e i colleghi ricorderanno che questa Camera ha presentato per prima un progetto di giorno della memoria; avevamo indicato il giorno 16 ottobre. Vorrei invitare i tanti colleghi che avevano firmato la proposta che indicava il 16 ottobre come il giorno della memoria ad aderire all'indicazione che ci viene ora dalla proposta del Senato. In tal modo, quando quella proposta sarà approvata dal Senato e perverrà alla Camera, quanti avevano aderito alla proposta della Camera ed altri ancora potranno riconoscersi in quella data, desiderata ed indicata da tanti che ricordano — per tante ragioni, dal progetto di sterminio, alla deportazione, alla persecuzione politica — il 27 gennaio come l'inizio della liberazione d'Europa.

PRESIDENTE. La ringrazio, onorevole Colombo. Non c'è dubbio che la liberazione del campo di Auschwitz segni per l'umanità una data fondamentale per il progresso della civiltà. Spero davvero che il Senato possa licenziare al più presto questo progetto di legge, di modo che possiamo esaminarlo e ben prepararci per l'anno venturo.

**Si riprende la discussione (ore 15,02).**

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

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

PIETRO FOLENA. Senza molti giri di parole vorrei dire che nella proposta di riforma costituzionale al nostro esame quello della giustizia è un nodo ancora politicamente irrisolto. Dico questo senza fare torti al lavoro faticoso, di cui del resto la nostra parte politica è stata protagonista, condotta nel Comitato per le

garanzie della bicamerale e condotta in aula, in due occasioni di confronto che hanno registrato anche qualche momento difficile. Di questo lavoro sicuramente il relatore, onorevole Boato, è stato un tessitore infaticabile — e di ciò gli va dato merito, lo dico con ammirazione sincera — talvolta perfino al di là del necessario limite che esiste alla pazienza umana nel cercare punti di intesa, di compromesso o soluzione.

Ma non sarebbe corretto rappresentare i termini del lavoro che si è fin qui condotto, anche per vedere che cosa possiamo fare nella fase che si apre, quando esamineremo gli emendamenti, come una mediazione fra giustizialisti e nemici dei magistrati. Per parte nostra — non ho ragione di ricredermi anche rispetto alle prime affermazioni che avemmo modo di fare in sede di bicamerale e credo debba essere questa la tensione culturale ideale che attraversa la posizione della sinistra — il nodo « giustizia politica » non è il cuore del moderno problema della giustizia. Noi non neghiamo che questo nodo si ponga in termini molto complessi e che anzi costituisca un nervo scoperto, ma, colleghi, facciamo attenzione — questo mi pare il problema che abbiamo, anche in questa discussione — a rappresentare al paese, all'Italia una specie di lotta sorda, senza esclusione di colpi, fra poteri e istituzioni: chi (come per esempio il potere giudiziario) assumendo un indebito profilo politico e chi (una parte del mondo politico) manifestando una volontà, che appare odiosa, di creare una nuova area di immunità per le classi dirigenti, una specie di giustizia per i « vip » contrapposta ad una giustizia per le persone normali. Questa rappresentazione, se dovesse passare, sarebbe benzina sul fuoco di un malessere che esiste sul punto della giustizia, perché averrebbe al di sopra delle teste di chi lavora, delle famiglie, delle imprese, delle comunità, del grande bisogno di giustizia che cresce e si moltiplica nella società e che purtroppo nel 1998 rimane ancora largamente inevaso, largamente denegato.

Le liti condominiali, gli sfratti, le cause di lavoro (il processo del lavoro fu riformato più di vent'anni fa) i tempi, i costi, l'inefficacia del giudicato, tutto questo fa sentire chiunque ha a che fare con la giustizia, senza che sia un delinquente, di essere considerato dentro un procedimento come un delinquente. Si dice che la più grande condanna è dover partecipare ad un procedimento, non è la condanna. O la riforma della giustizia, per via costituzionale e per via ordinaria, riuscirà a rispondere con coraggio a questo problema, oppure, se rimarrà nell'ambito della polemica quotidiana fra giustizia e politica, fra politica e giustizia, avremo fatto tutti fallimento.

Quindi, credo che abbia ragione il presidente Fini quando ricorda che al termine di questo processo si voterà per il referendum e che, aggiungo, il voto sarà giustamente uno solo (non si cambiano le regole del gioco a metà partita e non avrebbe senso spezzettare un'espressione di sovranità su una materia come questa). Ma voglio aggiungere che il cittadino di fronte alla riforma, che presenteremo, a quel momento del voto saprà valutare su questo punto se prevale lo spirito del passato, i fantasmi di ieri, una voglia di rivalsa, l'insofferenza sistematica per i controlli di legalità, oppure se le sue garanzie — nel processo penale, quelle di difesa, se imputato, ma anche quelle di risarcimento e di tutela, se vittima di un reato nel medesimo processo (anche a quelle garanzie bisogna pensare) — saranno più forti. Il cittadino nel voto valuterà se le garanzie di una giustizia meno costosa, di un accesso a chi ha un reddito più basso, di tempi più rapidi, della certezza del giudicato, saranno più forti.

Certo, sappiamo che non tutto si fa per riforma costituzionale, ma noi dobbiamo disegnare un progetto che sappia dare risposta a questo problema — questo per noi è garantismo, radicale nei valori, perché pone il tema delle libertà dell'uomo, dei diritti, delle garanzie nella società di oggi e di domani — e poi sappia individuare concrete soluzioni. Non invece

un garantismo a intermittenza, della domenica, delle feste comandate; non solo quando qualcuno di noi — e ci è successo — si sente, oppure è ingiustamente colpito, accusato, sbattuto in prima pagina. Il garantismo non può nascere solo da questo.

Non c'è stato in questi mesi — io credo — un assedio nei confronti del Parlamento. C'è stata una discussione vivace, dura, in qualche momento anche un po' scomposta, a volte ingiusta, a cui però hanno partecipato in modo importante magistrati, avvocati, operatori della giustizia e cittadini e questa è una grande ricchezza a cui io credo non dobbiamo rinunciare. Dobbiamo saper ascoltare quello che viene da questi mondi della giustizia e della società.

È vero che si è rappresentato il dibattito in modo un po' improprio, appunto: la magistratura che criticava ciò che avveniva qui dentro (e non dico che non vi siano state delle dichiarazioni o degli elementi, in certi passaggi, che hanno confermato questo dubbio). Ma è anche vero, d'altra parte, che non sono mancate polemiche e campagne a volte molto scomposte contro singoli uffici giudiziari, contro singoli magistrati, in cui ogni atto della magistratura veniva descritto come un tentativo di interferire nel processo di riforme costituzionali.

Ebbene, noi, tra Scilla e Cariddi, tra giustizialismo e garantismo della domenica, siamo convinti che bisogna muoversi — ed in questo senso siamo aperti sul terreno delle soluzioni — in un passaggio stretto, con una linea di equilibrio, di sobrietà, sapendo che forse oggi questa linea è minoritaria nel Parlamento e, probabilmente, anche nel paese (gli animi sono ancora molto eccitati e su questi temi si vorrebbe la lotta di tutti contro tutti: la politica che usa le inchieste o la magistratura che fa politica). Badate che la linea dell'equilibrio, fino a due-tre anni fa, non esisteva, ma io credo che essa sia destinata a crescere nell'opinione pubblica del paese.

In questa discussione e nel confronto che avremo successivamente, noi non pre-

tendiamo di avere la verità e le soluzioni tecniche giuste. Lo spirito che ci anima non è questo. Siamo pronti alla ricerca anche di nuove soluzioni che fino a questo punto non sono state esaminate in bicamerale. Ma, a mio modo di vedere, in Italia il problema non è dato dall'eccesso di controllo di legalità sulle classi dirigenti: non è qui la patologia. La patologia è, semmai, in uno Stato invadente, in troppe leggi, nell'invadenza, per molti anni, di partiti in molte sfere della società, in un'idea di giurisdizione ottocentesca, di garantismo formale, ma che non badava alle vere garanzie dei cittadini, nella convinzione che tutto debba per forza finire di fronte ad un giudice, anzi ad un tribunale, in gradi di giudizio che si aggiungono gli uni agli altri e che non sono più soltanto tre. È in questa direzione che, a mio giudizio, cresce la sfiducia.

Credo che — lo dico con vera volontà di dialogo ai colleghi del Polo e, in particolare, a quelli di forza Italia, i quali si richiamano apertamente alle tradizioni del liberalismo democratico — dovrebbe costituire motivo di interesse il lavorare per individuare soluzioni che abbiano la capacità di autoregolamentare molti conflitti nella società, inserendo meccanismi di equilibrio che permettano ai più deboli di ricevere tutela. Intendo dire, cioè, che la crisi dello Stato sociale, la minore capacità di rappresentanza sociale di molti interessi, è l'altra faccia della crisi della giustizia. Molti conflitti imboccano la via giurisdizionale, specie quella penale. Così, nella società si domanda più legittimazione politica alla magistratura, anzi alle magistrature. Si tratta di un grande problema contemporaneo che non riguarda soltanto l'Italia (dove pure è più acuto, perché le strutture sono inefficienti, farraginose, vi è uno Stato ottocentesco e, quindi, una concezione molto burocratica) ma un ambito più vasto.

La novità, quindi, andrebbe ricercata, sia per via costituzionale sia per via ordinaria, nella grande sfida delle soluzioni extragiudiziarie, nei filtri, nelle forme di conciliazione, nei sistemi più

efficaci di risoluzione immediata dei conflitti, nei giudizi di sola equità, negli arbitrati accessibili a tutti, nelle forme di mediazione anche sociale, di conflitti, in un nuovo ruolo che anche il settore del volontariato può assumere in questo campo, collocando quindi nel procedimento giurisdizionale vero e proprio ciò che è effettivamente meritevole di attenzione in quell'ambito.

Ci dicono: voi parlate d'altro ma il problema è quello del rapporto tra giustizia e politica. Io rispondo: no, siete voi a parlare d'altro! Il punto è proprio questo. La riforma qualche passo in avanti ce lo fa fare nel senso di questa nuova idea di giustizia; cito, ad esempio: l'unicità delle giurisdizioni; la specializzazione del giudice amministrativo non più come giudice dell'interesse legittimo ma del conflitto tra individuo, comunità sociali ed organizzazione dei servizi pubblici; la riserva di codice e la grande stagione di riforma dei codici, che noi dobbiamo aprire; il tema della riforma della giustizia costituzionale, allargando la possibilità di accesso ma anche stando attenti a contemperare tale possibilità con la necessità di non collassare l'organo supremo che chiude il sistema.

Credo che occorra maggiore coraggio per spingere in questo senso. In una società dove cresce la libertà, non tutto deve essere regolato pubblicamente dalla procedura, ma ciò che lo è deve essere sicuro, efficace, accessibile e certo per tutti.

È in questo quadro che si pone il tema del penale: il giusto processo, la parità delle parti, la terzietà del giudice. Noi non solo non neghiamo che il problema esista, ma riteniamo anche che si tratti di un problema fondamentale che va comunque letto all'interno di questa ottica, del rapporto tra società e giustizia.

E qui non possiamo negare, colleghi, che la bicamerale ha espresso due voti contraddittori: infatti, da un lato ha detto « no » alla separazione delle carriere, dall'altro ha detto « sì » alla separazione delle sezioni del Consiglio superiore della magistratura. Questa contraddizione non

regge e voglio dirlo con simpatia ed amicizia ai colleghi che hanno sostenuto l'utilità della separazione delle sezioni del Consiglio superiore della magistratura. Fate attenzione perché questa soluzione realizza finalità opposte rispetto a quelle che ci si propone: ha solo una finalità genericamente simbolica, enfatizza l'auto-referenzialità del pubblico ministero, la sua irresponsabilità e fa venire meno persino il controllo sulla carriera dei pubblici ministeri che nel Consiglio superiore della magistratura i giudici esercitano sui pubblici ministeri.

Al di là della questione delle due sezioni, voglio domandare pacatamente se siamo davvero convinti che uno Stato di diritto sia più forte dove le carriere sono separate, dove l'accusa viene fatta dalla polizia o dove il procuratore è eletto. Dico questo non per demonizzare quei sistemi, perché sono grandi democrazie liberali, però leggo sul *New York Times* di questi giorni, a proposito del procuratore speciale Kenneth Starr che, spendendo 30 milioni di dollari in quattro anni, ha organizzato un ufficio che ha come unico compito quello di mettere sotto accusa il Presidente degli Stati Uniti, che « la Costituzione americana non prevede questo ufficio, un sistema di governo in cui un ispettore generale con poteri illimitati tiene in pugno il Presidente degli Stati Uniti ». Aggiunge « non sembra esserci limite; c'è il rischio di assoggettare la Presidenza ad un'inchiesta giudiziaria permanente ». Questo è il modello degli Stati Uniti, che ci viene descritto da molti come quello da perseguire. Si ricorderà che è il frutto del Watergate e si rammenterà la storia di questi uffici, ma tutto ciò è anche il frutto di un sistema accusatorio di quel tipo, che non è quello a cui noi aspiriamo, un sistema in cui il dominio dell'accusa in molti casi appare davvero illimitato.

Allora noi consigliamo prudenza, colleghi. Ci vuole prudenza e non si deve spettacolarizzare né attribuire un eccessivo significato simbolico a tale aspetto. Il presidente Berlusconi ha detto ieri: o cambia la riforma o non votiamo. A parte che non è un buon modo di discuterlo

quello di dire: o cambia la riforma o non votiamo, vorrei osservare inoltre che anche noi vogliamo che questa riforma cambi, perché siamo sinceramente convinti che sia un errore, pure dal punto di vista di chi sostiene la separazione delle carriere, l'idea delle due sezioni, tuttavia cerchiamo una linea di equilibrio.

Deve essere chiaro che il PDS e la sinistra democratica non potrebbero accettare o tollerare gravi stravolgimenti, contro i principi di controllo della legalità, che minino l'indipendenza della magistratura e che in qualche modo la assoggettino al potere politico. Se questa volontà si dovesse affermare, sicuramente per noi ciò costituirebbe uno strappo non accettabile.

Invece apprezziamo la ricerca aperta. L'onorevole Mantovano, coordinatore di alleanza nazionale, l'altro giorno ha detto che la separazione delle sezioni non li convince e che bisogna lavorare sul cosiddetto « lodo Tinebra », con ciò intendendo la possibilità di eleggere proporzionalmente il Consiglio superiore della magistratura in rapporto a pubblici ministeri e giudici. Ebbene, discutiamo questa proposta.

L'onorevole Marini, a sua volta, ha sollecitato la formulazione in questi giorni di nuove idee e di nuove proposte; siamo prontissimi a discuterne e apprezziamo questa volontà di ricerca. Noi non ci confronteremo, quindi, sulla base di vincoli di maggioranza, bensì sulla base della constatazione che anche le forze che sostengono il Governo possono essere più forti nel momento in cui affrontano il nodo delle differenze che ci sono fra di loro e cercano soluzioni di tipo nuovo.

Concludendo, vorrei dire che abbiamo di fronte un passaggio veramente difficile. Basta poco per far saltare questo sforzo, ma è un passaggio possibile, che si può perseguire.

Lo spirito costituente sta nel saper mettere da parte ragioni di fazione, nel saper individuare il bene comune. Noi, rappresentati talvolta come coloro che danno ordini alle procure e talaltra come coloro che ricevono ordini dalle procure —

almeno si decidano! —, proprio perché tutto questo non è vero, abbiamo da anni avviato un mutamento. Sentivamo che la nostra cultura politica della sinistra era insufficiente per valorizzare i temi della libertà, dei diritti e delle garanzie. Abbiamo quindi avviato un cambiamento che riguarda tutti, perché questa è una ricerca che deve riguardare tutti.

Chiediamo anche agli altri di guardare avanti e di non soffermarsi sulle ragioni di rancore, né di rimanere con la testa rivolta al passato, ma di volgere la testa al domani, con la volontà di evitare davvero che il paese sia dominato dalla cronaca giudiziaria.

L'Italia sta trovando un po' più di serenità sul terreno economico e sociale e sta trovando un po' più di orgoglio. Abbiamo la grande possibilità di dare tutti insieme, ciascuno dalle diverse collocazioni politiche e parlamentari, un contributo al bisogno di fiducia e di giustizia del paese. Evitiamo, dunque, che tutto ciò vada sprecato a causa di una volontà faziosa o di parte di imprimere un segno di rivalsa o di rivincita alle discussioni sulla giustizia nelle prossime settimane (*Applausi dei deputati del gruppo della sinistra democratica-l'Ulivo*).

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

**GIORGIO REBUFFA.** Signor Presidente della Camera, signor presidente della Commissione, è vero quanto ha osservato testé l'onorevole Folena, che dobbiamo cioè procedere con spirito sgombro, quasi prescindendo dalla realtà che ci circonda, perché questa è la natura dello spirito costituente.

Vorrei però ricordare i postulati politici da cui era partito il lavoro che ha dato inizio alla Commissione bicamerale, anche se mi rendo conto che nell'elencarli potrò fare riferimento ad impressioni, sensazioni, volizioni, atteggiamenti personali. Se sarà così, me ne scuso, ma credo che siano impressioni, sensazioni, volizioni ed atteggiamenti non solo della mia parte politica, ma della grande maggioranza di questo Parlamento.

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-

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 cletocratiche 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 Casibile. 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

timidezza e da un'intermittenza che si capisce anche, poi, perché non muovano non dico all'entusiasmo, ma comunque al consenso immediato, pieno ed adeguato allo scopo. Dobbiamo prendere atto del fatto che questo consenso è insufficiente in riferimento alle due ragioni fondamentali per cui questo nostro paese ha oggi bisogno di un nuovo patto civile.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE  
LORENZO ACQUARONE (ore 18)

GIULIANO URBANI. Quali sono queste due ragioni fondamentali? La prima è che abbiamo bisogno di un collante civile di valori condivisi, se volete, molto più ampio del passato; questo lo richiede lo stesso bipolarismo. Se vogliamo giocare a questo gioco molto impegnativo che è la democrazia bipolare, dove chi vince vince tutto e chi perde perde tutto, occorre fare in modo che chi perde non abbia paura di perdere e che la fiducia di chi perde in chi vince sia sempre accettabile. Non voglio farvi perdere tempo con riferimenti storici di carattere comparativo, ma credo che tutti noi possiamo vedere facilmente i riscontri storici di quanto ho detto.

Ma abbiamo bisogno di un nuovo patto civile anche per un'altra ragione. Abbiamo cioè bisogno di un incremento di legittimazione democratica delle nostre istituzioni. Veniamo — in anni molto recenti — da una profonda perdita di fiducia dei cittadini nelle istituzioni democratiche. Fra i paesi europei continuiamo ad essere quello con il più basso grado di fiducia dei cittadini nelle proprie istituzioni. Non è così che si può entrare in Europa con il passo giusto e con le carte veramente in regola. Abbiamo quindi oggi bisogno di un patto civile soprattutto per aumentare — ripeto — il collante che accomuna le varie forze politiche in competizione tra loro; abbiamo bisogno di un nuovo patto civile per aumentare la fiducia dei cittadini e, quindi, la legittimazione democratica. Ma per fare questo non ci basta l'embrione, abbiamo bisogno di qualcosa di più. Per una ragione molto semplice, perché que-

sta asimmetria tra i troppi critici ed i pochi difensori è purtroppo lo specchio, la vetrina, dell'insufficienza nell'affrontare questi due obiettivi storici. Possiamo permetterci tutto, oggi, meno che di varare una riforma della Carta costituzionale che non sia adeguata ai due problemi che ho sommariamente richiamato. Va da sé che più debole è la capacità non dico di entusiasmo, ma di suscitare consensi *in primis* in noi stessi e poi nel paese, più si inizia in modo avventuroso il cammino di questa riforma sia nelle aule parlamentari sia nella prospettiva di una verifica popolare attraverso il referendum.

Cosa traggio da queste premesse? Traggio che siamo di fronte ad una riforma che, perché necessaria e perché urgente, ma anche perché a rischio, deve essere rinforzata e salvata con il concorso di tutti coloro i quali ritengono la riforma necessaria e urgente. Dico subito molto francamente che la condizione perché questa riforma possa essere salvata (nel senso di risultare adeguata ai compiti storici che ha di fronte) è che si faccia un salto di qualità.

Se mi permettete la prosecuzione della metafora che richiamavo prima, dall'embrione più o meno condiviso dobbiamo passare a quell'anima che risulti facilmente visibile da tutti, perché se non è facilmente condivisa e vista da tutti è di per sé insufficiente. Siamo in una democrazia e abbiamo a che fare con la visione, la percezione che i cittadini hanno di quel che facciamo. Non basta avere la coscienza a posto, occorre anche avere il successo, la capacità di convincere i nostri stessi concittadini.

Io credo che — per usare l'espressione che ho attribuito prima al presidente D'Alema e spero di non aver falsato le sue parole né quel che intendeva dire — se l'embrione di valore di questa riforma sta nell'avvicinare lo Stato ai cittadini (ed io condivido che stia in questo), il salto di qualità consista nell'ampliare gli strumenti di sovranità dei cittadini contenuti in questa proposta di riforma. Non basta avvicinare lo Stato ai cittadini, credo che noi dobbiamo far risaltare nel testo co-

stituzionale che si tratta di un testo che contiene — questo sì — un salto di qualità nell'ampliare gli strumenti di sovranità politica dei cittadini. Si tratta di strumenti che vanno dalle scelte dirette (elezioni dirette e quant'altro), agli strumenti di controllo, fino a quella gamma di strumenti che consentono un diretto esercizio da parte di ciascuno di noi delle proprie facoltà decisionali nella convivenza civile.

Per essere più chiaro, credo che questo salto di qualità debba essere compiuto soprattutto in due direzioni. Una prima direzione consiste nell'affermare in maniera esplicita alcuni valori civili che non sono rinunciabili e mi permetterò di fare un esempio molto concreto su questo. Così come mi permetterò di fare un altro esempio molto concreto anche a proposito del secondo terreno sul quale dobbiamo compiere questo salto di qualità e cioè la costruzione di un edificio costituzionale che sia massimamente equilibrato nei poteri che contiene e a cui dà vita. Perché? Perché proprio dall'equilibrio di questi poteri discendono garanzie per i cittadini; se i poteri non sono sufficientemente equilibrati non discendono garanzie, ma rischi, pericoli per i cittadini stessi.

Non ho tempo di soffermarmi su un punto che meriterebbe una grande attenzione. A me è molto spiaciuto sentire il presidente Cossutta quando l'altro giorno, a proposito della presentazione delle sue considerazioni critiche in tema di semi-presidenzialismo, ha considerato negativamente — così mi è parso; non so se sbaglio — la pluralità delle fonti di legittimazione delle varie forme di potere (qualcosa eletto direttamente, qualcosa eletto attraverso la rappresentanza, qualcosa esercitato in maniera diversa, come le autorità indipendenti e quant'altro). Mi è dispiaciuto che non abbia potuto vedere in tutto questo una garanzia, perché una forma di diversificazione, di pluralità di fonti di legittimazione è proprio ciò che aumenta gli strumenti di limitazione, di controllo e di equilibrio dei poteri. Ma chiedo scusa

per la digressione, perché credo che su questo punto potremo tornare in altri momenti.

Vorrei fare due esempi di questo che ho chiamato un salto di qualità. Il primo è il caso della giustizia. Ahimè, nelle settimane e nei mesi scorsi ci sono state troppe incomprensioni gravi su questo punto, troppe deformazioni polemiche inaccettabili. Quello che Einaudi chiamava i «fantocci polemici»: la costruzione, la deformazione sistematica di quello che dice l'avversario per renderne le ragioni meno forti, per ridicolizzarle. Non è così che si riesce ad impostare un dibattito né civile né tanto meno costituente. Per essere più esplicito, credo che in materia di giustizia ci troviamo di fronte ad almeno tre esigenze cruciali e che definisco irrinunciabili.

La prima è legata all'indipendenza e all'autonomia di tutti i magistrati; la seconda alla terzietà ed all'imparzialità del giudice rispetto al magistrato chiamato a svolgere l'accusa; la terza all'apoliticità e, quindi, ad una serie di incompatibilità dei magistrati rispetto al campo della politica. Non è accettabile che possano esservi sospetti di uso politico della giustizia da parte di qualsivoglia magistrato!

Credo che a questi tre aspetti debbano essere legate tre garanzie che debbono coesistere, senza dar luogo ad alcuna asimmetria; e debbono coesistere non perché noi costituiamo varie rappresentanze che producono un compromesso politico. No! Debbono coesistere perché è giusto che sia così, trattandosi di tre valori posti a fondamento della convivenza civile. Su questo punto, qualsiasi polemica strumentale alla quale diamo vita — rendiamocene conto! — mina alla base le fondamenta stesse della democrazia e della civiltà giuridica.

Anche sul federalismo vi sono troppe lacune e troppe ambiguità; troppo conservatorismo di tipo centralista e di tipo burocratico è riscontrabile nel testo al nostro esame. Credo che anche in questo caso ci troviamo di fronte a due esigenze di importanza cruciale. La prima è quella di avere molto più coraggio nel prevedere

forme di autogoverno, anche legislativo, per le regioni, per le grandi città, per i comuni. La seconda esigenza è data dal fatto che dobbiamo accompagnare il federalismo con una minore presenza della mano pubblica. Per essere franco, credo che noi dobbiamo porci nella condizione di essere in grado di rispondere a questo interrogativo: il carico fiscale per i cittadini, cioè il prelievo fiscale della mano pubblica, aumenterà o diminuirà? Non si tratta di una domanda retorica: chiunque di noi abbia una qualche dimestichezza con le esperienze storiche contemporanee, sa che in tutti i paesi moderni — mi riferisco agli ultimi cinquant'anni — nei quali si è proceduto a forme di federalizzazione dello Stato, l'incremento dell'imposizione fiscale non è stato mai inferiore al 5-10 per cento. È chiaro che, se il nostro paese vuol far parte dell'Unione europea, una cosa di questo genere sarebbe impensabile.

È questa la ragione per la quale vi chiedo formalmente di prevedere, se davvero intendiamo condurre seriamente il gioco del federalismo in termini virtuosi e non viziosi o patologici, un tetto fiscale costituzionale al prelievo della mano pubblica. Non tutti gli Stati costituzionali contemporanei configurano una previsione di tal genere, ma la configurano sicuramente tutti i paesi che erano ammalati di eccesso fiscale. Del resto, è quando si ha una malattia che è il momento di ricorrere ad una medicina. Non amo i tetti fiscali previsti in Costituzione, ma so che se le Costituzioni, storicamente e ancora oggi, sono insieme di limiti ai poteri, questo è uno dei limiti di cui oggi abbiamo bisogno.

Probabilmente le riflessioni su questo punto potrebbero esser ampliate. Io le condenso dicendo che, per fare una Costituzione capace di convincere, di entusiasmare e di determinare il consenso popolare, noi abbiamo il dovere di dare a tutti gli italiani l'indicazione di cosa può accadere approvando una Costituzione di un certo tipo. Vi sono tutte le regioni settentrionali, in particolare alcune, che, per effetto del nostro ingresso nell'Unione

europea, si troveranno più di altre esposte allo stimolo di una competizione con riferimento alla quale non possiamo limitarci a dire che, forse, il carico fiscale aumenterà, così come pure il carico burocratico, nel momento in cui si vara una Costituzione che non tiene sotto controllo questi due elementi. Ciò significherebbe spingere queste regioni o all'esito della sconfitta sul piano della competizione internazionale oppure, probabilmente, all'esito della disperazione. Francamente, non vorrei spingere nessuno né verso l'esito della sconfitta né verso quello della disperazione.

Signor Presidente, credo di poter concludere dicendo che possiamo salvare questa riforma facendole compiere quel salto di qualità al quale accennavo e che ho cercato, anche se molto sommariamente, di esemplificare affrontando soltanto due temi che probabilmente sono di importanza prioritaria in rapporto ad altri. Penso che saremo capaci di compiere questo salto di qualità, anche perché dobbiamo essere consapevoli che, se questa riforma fallisce, il nostro paese corre un rischio di delegittimazione, in altri termini di perdita di fiducia nella politica ma soprattutto — è quello che più temo — nelle istituzioni democratiche. Una democrazia che non riesce a risolvere i problemi dei cittadini si indebolisce da sola. Non possiamo né dobbiamo correre questo rischio, ma per non correrlo dobbiamo essere consapevoli di quello che dobbiamo offrire con la nostra proposta di riforma costituzionale al paese, in rapporto alle sue esigenze e alle sfide che deve affrontare.

Il presidente D'Alema ha intitolato il suo libro con l'espressione « *La grande occasione* » ed in tal modo ci ha opportunamente ricordato che ci troviamo di fronte ad una grande occasione. Io concordo con lui per le ragioni che ho illustrato all'inizio del mio intervento e per tante altre motivazioni che non ho esposto, ma che tutti potete facilmente immaginare. Ci troviamo di fronte ad una grande occasione e dobbiamo essere solo consapevoli che, per non perderla, dob-

biamo dare anche una grande risposta attraverso una grande Costituzione (*Applausi dei deputati dei gruppi di forza Italia, di alleanza nazionale, del CCD, misto-CDU, misto-socialisti italiani e di deputati del gruppo dei popolari e democratici-l'Ulivo - Congratulazioni*).

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

LAPO PISTELLI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, nella sua relazione di ieri il presidente della Commissione bicamerale ha sottolineato due elementi politici che credo sia opportuno ed importante riprendere nel corso della discussione generale. Da un lato, egli ha enfatizzato come l'aggiornamento del nostro impianto istituzionale si incardini su una tavola di valori ampiamente condivisi dalla comunità nazionale contenuti nella prima parte della Costituzione e come questa sia stata alla base di uno straordinario cinquantennio di sviluppo e di maturazione democratica. Credo sia stato un modo elegante e convincente di fare giustizia su tanta retorica che ha contrapposto e contrapporrebbe una prima Repubblica viziosa ad una seconda virtuosa e di ricondurre invece la riflessione istituzionale in un alveo di maggiore pacatezza, facendo comprendere la complessità dei processi politici e della nostra faticosa transizione verso la democrazia bipolare.

Dall'altro lato, il presidente ha sottolineato e spiegato il valore dell'accordo, di un patto politico unificante rispetto alle esigenze astratte di un testo costituzionale coerente ed elegante, ma politicamente debole.

In un saggio dei primi anni ottanta, Jaques Delors scriveva testualmente: « Fintantoché la politica somiglierà ad un gioco a somma zero in cui vince chi straccia l'avversario avvalendosi di ogni mezzo lecito o illecito, la gente si infiammerà allo scontro, applaudirà il vincitore, ma non porterà alla politica il rispetto che le è dovuto ».

Le riforme istituzionali non possono essere, per definizione, un gioco a somma

zero e la capacità di trovare un'intesa solida e credibile costituisce sicuramente uno dei terreni sui quali la classe dirigente di questo paese può ritrovare credibilità della politica e rispetto, per usare le parole di Delors.

Capire il ritmo ed il fluire dei processi politici è, dunque, la chiave di lettura che permette di comprendere perché oggi è forse possibile realizzare ciò che ieri è stato politicamente, non tecnicamente impossibile.

Costituzionalisti e commentatori iniziarono a denunciare le inadempienze e i ritardi della nostra Carta 35 anni fa. Gruppi trasversali di parlamentari, autorevoli ma isolati, iniziarono una riflessione sulla necessità delle riforme fin dal 1970. Per venire più vicini a noi, basta ricordare il repertorio di proposte tecnicamente pregevoli, ma politicamente non comunicanti fra loro, raccolto dalla Commissione Bozzi del 1983, e il dibattito del 1988, dopo oltre cinque anni di proposte dell'allora segretario della democrazia cristiana, Ciriaco De Mita, sulla nuova statualità o sulla democrazia dell'alternanza e dopo le suggestioni socialiste sulla grande riforma ispirata da Giuliano Amato.

Non se ne fece nulla; non bastò nemmeno il messaggio alle Camere del Presidente Cossiga nel 1991 o la nuova Commissione De Mita-Iotti, che arrestò i propri lavori prima dell'esame dell'Assemblea, travolta fra l'altro dall'impeto del movimento referendario.

È decisivo, dunque, ed importante che tutte le culture politiche — vecchie o nuove che siano o si definiscano — possano riconoscersi in questo sforzo, che rinuncino a qualcosa della propria impostazione per confluire in un'intesa comune. Sarebbe però — lo voglio dire — un errore simmetrico ritenere che il testo all'esame dell'Assemblea sia politicamente inemendabile. Uso l'avverbio « politicamente » poiché so che la procedura che abbiamo scelto prevede giustamente molteplici vie di ingresso al raggiungimento di un accordo, fino all'ultimo minuto; vorrei

evitare che esse possano essere sbarrate per impedire che siano imboccate in senso opposto, ossia come vie di fuga.

Vorrei svolgere due brevi considerazioni sulla forma di governo e sul bicameralismo. Abbiamo ascoltato, in molti autorevoli interventi, una tesi legittima ma singolare: il testo licenziato dalla Commissione bicamerale, frutto dell'intesa politica di « casa Letta » (così i giornalisti lo raccontano), sarebbe un importante ma timido passo nella direzione giusta, quella del vero semipresidenzialismo alla francese. In questo quadro sarebbe compito dell'Assemblea completare il lavoro abbozzato.

Non è mia intenzione ricordare le modalità rocambolesche con cui la bozza semipresidenziale prevalse su quella del *premier* né sottolineare che si deve usare prudenza quando una scelta del genere è adottata con pochi voti di maggioranza. Preferisco fare un altro ragionamento. Negli interventi a cui ho fatto riferimento si dà per scontato, per vero, per implicito, per conosciuto e condiviso dall'opinione pubblica che i modelli semipresidenziali o presidenziali siano il presente dell'Europa ed il futuro del nostro paese.

Affinché la discussione generale sia fondata su opinioni, certo legittime ma che non pretendano di rovesciare i dati reali, è bene riprendere alcuni elementi che i commissari hanno approfondito molte volte durante i loro lavori. Se la domanda di partenza per cambiare la forma di governo è « serve una maggiore stabilità istituzionale e un più chiaro riconoscimento di responsabilità? », la risposta è affermativa. Se a questa fa seguito una seconda domanda: « è questa esigenza soddisfatta solamente dal modello semipresidenziale? », in tal caso la risposta è altrettanto seccamente negativa. Nelle preoccupazioni di molti colleghi che intendono potenziare i poteri del Capo dello Stato, poiché temono un ruolo senza funzioni (come molto chiaramente ha osservato in precedenza l'onorevole Rebuffa), un Presidente eletto che « andrebbe a caccia » di poteri in virtù della sua legittimazione diretta, vi è l'assunzione

esplicita della modellistica francese di un potere bicefalo. Non si enfatizza quasi mai che un Capo dello Stato eletto direttamente può essere inquadrato, anziché solamente nella modellistica francese di un esecutivo diarchico, anche in una diversa modellistica, quella che per esempio lo vede quale garante e riferimento autorevole della unità della comunità nazionale a fronte di un'attribuzione dei poteri a regioni ed autonomie territoriali, quale esito di un processo federalista.

Sembra, da alcuni interventi, che il grado di coerenza della nostra riforma debba essere misurato in gradi di scostamento dall'esperienza francese; invece, con l'eccezione della Francia (che è appunto eccezione e non regola), gli altri grandi partner europei ai quali spesso ci richiamiamo (Spagna, Gran Bretagna e Germania) appartengono alle famiglie del Governo del cancelliere, del *premier*. In molti sistemi, nei quali il Presidente è direttamente eletto, il peso della guida dell'esecutivo è decisamente sbilanciato verso il *premier* (Austria, Portogallo e Irlanda); se poi si contano i moltissimi casi in cui il ruolo apicale è attribuito a monarchie costituzionali (Spagna, Gran Bretagna, Belgio, Olanda e paesi scandinavi), si comprende che l'identificazione fra modello francese e modello europeo è una mistificazione. Altrettanto opportuno è ricordare i diversi ma stabili cicli politici che hanno caratterizzato i partner europei sopra citati (diciannove anni di governo conservatore in Gran Bretagna, quasi venti di guida socialista in Spagna, i quattordici del cancelliere Kohl in Germania) per dimostrare come i Governi del *premier* rispondano assai bene alla domanda di stabilità e responsabilità che muove a sua volta la domanda di riforma del modo di governo.

Ho svolto questa riflessione perché, se la Commissione ha raggiunto un'intesa ragionevole sul sistema semipresidenziale, non è possibile né corretto leggere questa intesa con i criteri del vecchio-nuovo o antico-moderno, non europeo-europeo e meno che mai considerarlo quale punto di

partenza per rosicchiare ulteriori spazi e guadagnare qualche altro chilometro in direzione di Parigi.

Se così invece non fosse, diverrebbe legittima l'operazione in senso opposto, tesa a limitare i poteri attualmente conferiti al capo dello Stato, per ridisegnare, tramite gli emendamenti disponibili, la forma di governo e ridare fiato e corpo ad un sistema di premierato — aggiungo io — europeo e moderno.

La seconda questione riguarda il Parlamento. Non voglio negare alcuno dei meriti oggettivi del lavoro della Commissione bicamerale e del suo presidente, se affermo che la soluzione alla fine raggiunta non lascia contento quasi nessuno. Dal testo esce un Senato cosiddetto delle garanzie, eletto con un sistema più che proporzionale, non abilitato al rapporto di fiducia con il Governo, ma abilitato a legiferare su diritti fondamentali civili e politici, cioè estensivamente quasi su tutto, con un assetto variabile nel caso di questioni regionali locali, che ha fatto parlare di sistema « tricamerale ».

Va detto senza reticenze che, in questo caso, la mediazione politica ha dato vita ad un ircocervo. Potremmo attribuire al Senato la generalità delle funzioni, ma verremo meno all'impegno di differenziare il nostro bicameralismo perfetto. Spero allora che l'Assemblea possa esaminare senza pregiudizi gli emendamenti che mutuano l'assetto dal *Bundesrat*, per trasformare il Senato in Camera delle regioni e delle autonomie. Questa operazione renderebbe leggibile lo sforzo riformatore, semplificherebbe il processo legislativo, coinvolgerebbe il mondo delle regioni e delle autonomie nel necessario processo di creazione di consenso intorno alla nuova Carta costituzionale, accompagnerebbe il processo di federalismo normativo, amministrativo e fiscale graduato e a più velocità che abbiamo immaginato. In sostanza, eliminerebbe uno dei risultati più controversi e delicati del lavoro della Commissione; non me ne vogliono i colleghi senatori.

Signor Presidente, altri deputati del mio gruppo sono intervenuti ed interver-

ranno su altre parti del testo. Voglio concludere perciò ringraziando sinceramente i membri della Commissione e i relatori dei Comitati per la loro fatica, rivolgendo pacatamente a tutti noi l'augurio di saper interpretare questa difficile ma esaltante stagione, all'altezza che essa richiede, sapendo accantonare o almeno mediare l'interesse di parte e cogliendo questo momento come ulteriore e decisiva occasione di riconciliazione della nostra comunità nazionale con la politica (*Applausi dei deputati dei gruppi dei popolari e democratici-l'Ulivo e della sinistra democratica-l'Ulivo — Congratulazioni*).

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

ROLANDO FONTAN. Signor Presidente, in questa quasi vuota aula non si sente certo il palpitare di un Parlamento che sta per fare la grande riforma, che sta per disegnare il futuro di quella che voi dite Italia. In effetti, l'errore sta alla radice, perché avete fatto un accordo, che a suo tempo abbiamo definito extraparlamentare, e continuate in sostanza su quella linea. Avete rifiutato l'assemblea costituente e avete cercato di mettere insieme qualcosa all'interno del « palazzo », un po' per reciproci interessi.

Non c'è in sostanza la volontà di cambiare. D'Onofrio ieri, nella sua relazione, ha citato il senso del cambiamento, ma non mi sembra che finora ci sia stato. I lavori della Commissione, tutto sommato, lo hanno confermato: sono stati lavori sterili perché è mancata effettivamente una volontà di riforma, sono stati lavori chiusi, per non dire completamente blindati, tranne qualche movimento attivo che si è verificato con la comparsa della lega. In sostanza, ci è stata fin dall'inizio una blindatura che mi pare si cerchi di mantenere anche in quest'aula.

In sostanza, in Commissione non si è svolta una vera discussione perché gli accordi venivano fatti di notte per essere poi ratificati di giorno. Poi, qualche accordo è saltato, ma questo fa parte delle regole del gioco.

Come dicevo, fin dall'inizio c'è stato un accordo tra Polo e Ulivo, il primo convinto che, con questa riforma, sarebbe riuscito a scardinare la maggioranza; poi si è dimostrato che così non era e quindi c'è stato un pieno fallimento su tutta la linea. Quello che più interessava era la legge elettorale ed oggi se ne è cominciato beatamente a parlare: abbiamo sentito il collega Calderisi dire che la legge elettorale fatta a suo tempo non è sufficiente per fermare la lega e che bisogna cambiarla. Si deve dare atto al collega Calderisi di aver messo a nudo la verità; il problema è l'accordo per una diversa legge elettorale allo scopo di fermare la lega nord per l'indipendenza della Padania (*Applausi dei deputati del gruppo della lega nord per l'indipendenza della Padania*)! Tutto il resto è secondario, non interessa! Tutto il resto, ossia la Commissione bicamerale, le riforme e via dicendo, serve per coprire la commedia, la mascherata! A tenere in piedi questo teatrino non c'è soltanto la sinistra, il PDS, ma anche alleanza nazionale, che pur parlando di federalismo e di grandi riforme, storicamente ha assunto posizioni ultraconservatrici, come ha confermato anche in Commissione. E non si può dire che così non sia, dal momento che ancora cantano quell'inno secondo cui « l'Italia, che schiava di Roma, Iddio la creò »! Schiava di Roma, questo è il senso dei lavori della Commissione!

In sostanza, è un fallimento anche per chi, come forza Italia, ha sbandierato valori come libertà, novità, progresso; vi è la volontà di non modificare minimamente l'assetto dello Stato ed essa si rinviene, oggi più che mai, nell'asse alleanza nazionale-PDS. Così non poteva non essere, perché sono gli unici due veri partiti statalisti e centralisti! Emerge chiaramente alla luce del sole quando arriva il giorno! Oggi il giorno è arrivato e loro mostrano tutto lo statalismo e la centralità che li caratterizza.

D'altra parte anche il presidente D'Alema ha affermato più di una volta, oltre a scriverlo nel libro che ha pubblicato, che il concetto è « riforme sì, ma

nella continuità » che tradotto significa mantenere la situazione così com'è (tant'è che nella relazione si è riferito all'aggiornamento). E se si parla di aggiornamento, non c'è nessuna particolare novità; c'è solo una volontà di restaurazione. Si vogliono mantenere le competenze in capo allo Stato; il federalismo fiscale non fa capolino; il Senato delle regioni viene buttato lì all'ultimo momento, pur essendo stato da noi proposto.

Abbiamo assistito alla farsa delle regioni, che sembravano avanzare proposte rilevanti, ma di fatto non si è fatto nulla! Le regioni, da parte loro, non hanno minimamente discusso del problema finanziario, il che rappresenta un fatto negativo. Si discute solo della seconda parte della Costituzione perché mostra gli anni, come dice il senatore Salvi nella sua relazione. È vero, ma è altrettanto vero che anche la prima parte della Costituzione mostra gli anni ed è stato evidenziato più volte nel corso del dibattito. Come si può pensare di modificare la seconda parte della Costituzione, cioè la struttura operativa di una società, se manca l'adeguamento dei principi? Dal 1948 al 2000 — probabilmente al 2020 — secondo voi la società italiana o padana non è minimamente cambiata? Se i principi restano tali è evidente e logico che la struttura è inadeguata, è fuori della realtà. In sostanza voi state tradendo le aspettative sia dei cittadini italiani, sia dei cittadini padani. Vi è una forte richiesta di autonomia alla quale contrapponete una finta autonomia; vi è una forte richiesta di indipendenza da parte del nord, ma voi avete bocciato il principio, non solo il fatto; vi è una forte richiesta della Padania di avere meno Stato, di dare poteri allo Stato, di avere meno regole e meno centralizzazione del sistema finanziario.

Voi state lavorando esattamente al contrario. C'è una richiesta di libertà, cioè di meno Stato, di meno istituzioni: voi invece state lavorando per rimarcare e mantenere l'impianto di questo Stato. Poi, logicamente e fortunatamente, si va verso la secessione. Voi con questa riforma

ritenete di far tacere il nord; facciamo una grande operazione di marketing, facciamo un po' di confusione nelle idee della gente (magari qualcuno ci crede anche), facendo credere che abbiamo cambiato tutto, mentre in realtà non abbiamo cambiato niente. Vi sbagliate, perché alla fine il cittadino giudicherà, perché al cittadino, e soprattutto a quello padano, non interessano i grandi sistemi, le grandi ideologie ormai finite da tempo: egli vuole i fatti concreti. Allora mi chiedo con la vostra proposta che cosa è cambiato e che cosa cambierà per il cittadino: quali maggiori libertà avrà il cittadino, quali maggiori poteri avranno le istituzioni locali, quale sistema fiscale vi sarà? Il risultato è che si pagherà di più perché, oltre alle tasse dello Stato, si dovranno pagare anche quelle degli enti locali, che aumenteranno.

In sostanza, la situazione che si prospetta è esattamente contraria al volere dei cittadini. Nel contempo, fortunatamente, aumenta anche l'identità dei popoli del nord, l'identità padana. E sicuramente ha contribuito e sta contribuendo anche la bicamerale: che vada avanti la bicamerale, che prolunghi i suoi lavori, perché ogni giorno che passa facilita la comprensione da parte dei cittadini del nord che non hanno ancora capito. Forse, a forza di parlare, cominceranno a capire anche coloro i quali fino ad oggi non hanno capito. Auspichiamo, dunque, una lunga durata della bicamerale, perché ciò non farà altro che aiutare a capire coloro i quali non hanno capito che la volontà non è quella di cambiare bensì quella di far finta di cambiare.

Ho sentito parlare molto di Europa: l'Europa è il morire degli Stati centralisti. Voi ritenete che, entrando in Europa, si risolva ogni problema, mentre non sarà assolutamente così; vi sarà invece qualche detonatore in più, come qualche collega di forza Italia ha evidenziato, a favore delle istanze del nord. In sostanza, non soltanto voi non volete mettere in piedi un sistema federale, ma non potete neanche farlo: non potete consentire ai comuni, alle province ed alle regioni la possibilità di

darsi delle regole; non potete permettere che le comunità padane si diano le proprie regole perché esse sarebbero ben diverse da quelle di questo Stato, nonché da quelle che stabilirebbero le regioni meridionali. Non potete permettere che le regioni e le comunità del nord gestiscano i loro soldi attraverso la loro gente perché voi volete utilizzare la vostra gente: questo non potete permettervelo perché evidentemente sarebbe troppo. Ecco perché alcuni di voi hanno lanciato l'idea degli statuti speciali e delle competenze; noi non crediamo a questo, anche perché qualsiasi competenza che sia a favore delle comunità locali e del nord è prodromica all'indipendenza.

Nella sua lucida follia politica il senatore Servello l'ha sempre rimarcato in Commissione, ed a ragione, perché così è e così sarà: ecco perché non potete, oltre che non volete, dare alcuna concessione. Vedremo chi in questa aula voterà a favore di un indirizzo veramente federalistico! Alla fine forse si arriverà ad un referendum; abbiamo già contestato il referendum unico, come adesso fa anche rifondazione comunista, sostenendo che eventualmente si sarebbero dovuti indire più referendum e non ricorrere ad una sorta di scatola chiusa. Ad ogni buon conto, a parte il rischio di plebiscito — sì o no —, l'importante è che il nord, non solo quello rappresentato dalla lega, non potrà accettare questa nuova Carta e non lo farà. Così, paradossalmente, mentre voi con il grande referendum intendete — o intendevate — chiudere e blindare il cerchio, quest'ultimo vi scoppierà in mano, perché questo sarà un modo per sancire una precisa volontà e, quindi, quello che era il distacco. Infatti, una Costituzione che si dica riformatrice e nuova non può nascere se una parte del paese, quella più progredita socialmente, culturalmente ed economicamente, è contraria.

Ha ragione allora Rebuffa a dire che è necessario cambiare molto di questo testo. Staremo a vedere. In fondo, qui si tratta di fare una Costituzione per lo Stato Italia. Lo Stato c'è; quello che non si dice è che non esiste la nazione, ma più

nazioni come *idem sentire*, come momento culturale, come storia, tradizioni ed economia; tutti quegli elementi, cioè, che fanno una nazione. Lo ripeto: esistono più nazioni. A suo tempo si è voluto mettere insieme questo Stato, ma non si è tenuto conto del fatto che esistevano, esistono ed esisteranno diverse nazioni. Questo dovete mettervelo bene in testa.

A grandi linee, entro più nel merito. Si è parlato molto di federalismo e del principio di sussidiarietà, ma i poteri non cambiano. Lo stesso D'Onofrio nella prima parte della sua relazione ha parlato di federalismo fiscale dicendo che qualcosa si è fatto, salvo poi rimangiarselo nella seconda, dove afferma che il federalismo non è garantito.

Sempre nel merito, vengo alla potestà legislativa. Tutte le vere e proprie competenze rimangono in capo allo Stato e quello che non siete riusciti a fermare adesso lo fate rientrare dalla finestra, dicendo che lo Stato per « imprescindibili interessi nazionali » dovrà gestire esso le regole. Peraltro, si sa già benissimo quali saranno gli imprescindibili interessi nazionali.

Federalismo fiscale: alla fine tutti i cittadini, particolarmente i padani, pagheranno ancora di più perché, oltre alle tasse che già pagano dovranno pagare anche per quella che voi definite potestà impositiva a favore delle regioni o degli enti locali. Quindi, un completo falso.

Noi abbiamo paura anche del presidenzialismo. Vogliamo un rapporto fiduciario con il Presidente della Repubblica. Ieri Salvi diceva che alcuni vedono il presidenzialismo foriero di rischio. Verissimo. Ovunque c'è un rischio, soprattutto in Italia e, quindi, tutto il sistema che si sta delineando andrà a ridimensionare il Parlamento ed a facilitare qualche personaggio che non rappresenterà i cittadini. Già questi ultimi sono abbastanza poco rappresentati; già queste istituzioni sono molto lontane; con il presidenzialismo, però, saremo ancora più distanti, soprattutto alla luce di tutto quanto sta accadendo.

Noi avevamo proposto il Senato delle regioni, che è stato bocciato. Ed allora, quale sistema federalista? Uno degli elementi fondamentali di un sistema federalistico, infatti, è il Senato delle regioni. Evidentemente non si vuole permettere alle autonomie di dire la loro ed allora si boccia il Senato delle regioni, salvo buttarlo lì all'ultimo minuto per cercare di parare il colpo.

Rimangono ancora in piedi enti quali il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, l'Avvocatura dello Stato, la Corte dei conti; tutte strutture lobbistiche che hanno portato a questa disgregazione, a questo Stato lontano dai cittadini.

C'è poi il problema delle garanzie e della magistratura. Giustamente Boato ricordava che già nella Costituente alcuni erano preoccupati delle pressioni che arrivavano dalla magistratura. La magistratura è sempre stata un potere forte e negli ultimi tempi lo è diventata ancora di più, perché fa politica e molte altre attività. È più forte, però, anche dei cittadini, perché utilizza la carcerazione preventiva per ottenere le prove: basta parlare con qualsiasi cittadino che abbia avuto a che fare con la giustizia per saperlo!

Parlate addirittura di una corte di giustizia della magistratura, cioè di un organo composto di magistrati che assumerà provvedimenti disciplinari sui magistrati stessi: mi pare che siamo alla pura follia istituzionale! Ci sarebbe veramente da lavorare!

Parlate di Corte costituzionale. In un sistema federale tale organo dovrebbe avere un potere enorme: allora fate una Corte costituzionale che rappresenti davvero le autonomie locali e le regioni e non, come sempre, un organo nominato dal centro.

Da questi pochi passaggi, che svilupperemo in futuro, mi pare che non vi sia stata alcuna volontà riformatrice.

Il presidente della Commissione, onorevole D'Alema, concludeva ieri la sua relazione, dicendo: « Questo patto » — intendeva: costituente — « potrà nascere soltanto da un'intesa, di cui siano protagoniste tutte le forze sane e vive del

paese». Penso che abbia ragione, l'onorevole D'Alema, ma non partecipando la lega, non partecipando quella parte sana e viva — sia politicamente che socialmente — del paese, mi pare che quel patto sia già morto.

In effetti questo progetto mi pare non un « morticino », come veniva definito dai banchi della sinistra ieri, ma un morto. Il problema adesso è quello di cercare di portarlo all'obitorio, di scaricarsi la responsabilità. A questo servirà il teatrino dei prossimi giorni e delle prossime settimane!

Ad ogni buon conto ribadisco che la gente del nord, la gente della Padania vuole cose ben diverse da quelle che state facendo. Se pensate di fermare le legittime richieste e, soprattutto, le sacrosante, vitali esigenze della gente del nord con questo progetto di riforma, non avete capito niente, avete sbagliato tutto e, tutto sommato, avete dato una mano alla crescita dell'identità padana: forse un giorno il nord vi ringrazierà (*Applausi dei deputati del gruppo della lega nord per l'indipendenza della Padania*).

PRESIDENTE. È iscritta a parlare l'onorevole Maura Cossutta. Ne ha facoltà.

MAURA COSSUTTA. Presidente, colleghe e colleghi, siamo giunti alla discussione generale sulle riforme istituzionali: sul lavoro della bicamerale si dovrà esprimere il Parlamento e poi il paese.

Siamo in una fase costituente, ma non ve ne è percezione ed è questa la prima cosa che vorrei sottolineare: manca il clima, la tensione ideale, l'affidamento delle passioni e delle speranze. Grande è lo scarto tra quello che stiamo discutendo qui ed il modo di sentire e di ragionare di chi sta fuori di qui.

Nonostante il grande impegno dei *mass media* e degli apparati dei partiti, il sentire comune è lontano. Allora mi rivolgo a lei, onorevole D'Alema, e ai colleghi della maggioranza: state cambiando le regole della democrazia, la forma dello Stato e del governo del nostro paese, ma l'eccezionalità del momento è

vissuta solo come uno dei tanti momenti della politica da osservare per poi aspettare.

L'elettorato dei vostri partiti cerca di capire cosa dite e cosa decidete. La vostra è una chiamata all'adesione più che una presa di coscienza collettiva, di spinta popolare ad un progetto per il futuro. Non è poca cosa!

L'onorevole D'Alema ha parlato di crisi dei partiti, delle forme della politica come segno moderno da indagare, spartiacque per risposte moderne da offrire, ma la spinta al cambiamento è, in realtà, a mio parere, rincorsa dei partiti verso regole di sopravvivenza nella competizione per la governabilità del paese.

È la politica, questa politica che da oggi guida una operazione tutta interna ad essa e soltanto ad essa. Allora, onorevole D'Alema, il consenso che lei cerca qui in quest'aula è, appunto, ricerca di consenso tra i partiti, vuole essere un patto fondativo, ma è solo ricerca di un accordo politico.

Cambiate la seconda parte della Costituzione, volete staccarla in modo indolore dalla prima parte, ma la ferita resta, è profonda ed è costituita dall'abbandono di un patto fondativo, che ha costruito nel nostro sistema democratico le regole istituzionali.

Credo che ciò non fosse necessario, urgente; sarebbero bastate delle modifiche; invece, l'elezione diretta del Presidente della Repubblica ed il presidenzialismo sono il segno per me più chiaro di quest'azione scardinante che si è voluta portare sino in fondo.

Si introduce in modo indolore il principio del governo della maggioranza, qualcosa che si pone definitivamente oltre l'espressione della volontà popolare. Un Presidente eletto con suffragio universale, con poteri forti, che non sarà *super partes*, una figura di controllo istituzionale, ma sarà espressione di una maggioranza. Già il sistema bipolare dell'alternanza, il sistema elettorale maggioritario avevano operato una forzatura. Oggi, per necessità di logica e di coerenza interna, il presidenzialismo viene accettato.

In questi anni è avvenuto qualcosa di profondo, le cui conseguenze non sono state subito a tutti chiare: è questa la questione su cui dobbiamo indagare, discutere e tanto a sinistra, tra la maggioranza. Oggi sono la prima donna che interviene in questa Assemblea. Anche per questo credo che si debba affrontare una discussione tra donne della maggioranza, tra le compagne del PDS, le donne dei collettivi e delle associazioni per attivare il pensiero, la parola critica delle donne.

Il sistema maggioritario era stato presentato come elemento virtuoso per affinare la democrazia contro lo spezzettamento quasi atomistico dei partiti e si affidavano poteri taumaturgici agli elettori dei collegi in una moderna utopia del collegio, divenuto quasi territorio della democrazia diretta. In realtà, è passata una scelta di esclusione delle minoranze, di semplificazione di quello che resta irriducibilmente complesso. Sono derivate profonde, contaminazioni — a mio parere — con elementi culturali regressivi, anche di destra, e pur fatti passare per moderni: di questo vi è da discutere anche tra donne.

Forse è stata proprio la rincorsa ad una tendenza egemonica delle destre a far dimenticare come storicamente sempre esse abbiano saputo contemporaneamente essere arcaiche e moderne; abbiano saputo anche affascinare con linguaggi moderni, di cui ne stravolgevano l'uso.

Non si è saputo capire — questa è la critica che faccio alla sinistra, al PDS — e cogliere proprio nei processi della modernizzazione gli elementi intrinseci neoautoritari e corporativi. La libertà dell'individuo è diventata libertà di scelta per il plebiscitarismo. La soggettività, la voglia di protagonismo è divenuta affidamento ad un capo, ad un *leader*, verso una cultura della competitività.

Il modello istituzionale necessario al contesto storico della globalizzazione, dell'accentramento dei poteri, sempre più tali ed anche dei saperi, è quello che riesce a sostenere un modello sociale di inclusione-esclusione, che abbandona la cultura dell'universalismo e dell'uguaglianza. Oggi

vedo questo nesso indissolubile, tra quello che succede in tale sede per quanto riguarda la Commissione bicamerale e quello che succede in materia di Stato sociale, nonché quello che potrebbe succedere, viste le opzioni in campo ed il nesso tra riforme istituzionali e trasformazioni dello Stato sociale. Anche qui il nuovismo sottolinea la modernità della riforma contro le iniquità, i nuovi bisogni, i nuovi soggetti, ma in realtà le tutele non si ampliano, si restringono e la libertà di scelta diventa fondativa di un nuovo sistema di garanzie sociali in cui l'intervento del privato compete con quello del pubblico in un modello di domanda-offerta di tipo assicurativo.

I diritti sociali sono spezzettati nell'atomismo indifferenziato dei diritti dei singoli che si assicurano la tutela, restando tra loro disuguali. Si sgretola il ruolo dello Stato — mi rivolgo alle donne — inteso da noi sempre come terzo soggetto tra gli interessi economici del mercato e l'autorganizzazione dei bisogni della società, fondamentale per le donne per non essere ricacciate nell'ambito privatistico della riproduzione. Cancellando il conflitto oggettivo ed insanabile tra interessi del mercato e responsabilità pubblica del benessere, lo Stato sociale è stato anche per noi donne la più grande costruzione del novecento, che ha cambiato le condizioni concrete di vita, il modo di pensare e persino di pensarsi. Diritti civili, sociali e di cittadinanza, oggi vengono declinati — purtroppo — nel linguaggio della subcultura dei diritti dei singoli, liberi di scegliere: questo è oggi il linguaggio comune della politica.

Sono tempi difficili, perché difficile è ritrovare innanzitutto un sentire comune, quella cultura di riferimento fondativa del patto sociale iscritto nella Costituzione, che continuo a chiamare cultura dell'uguaglianza e dell'universalismo. A sinistra sembra essersi persa la bussola, quella che orienta le analisi, i ragionamenti, la lettura delle trasformazioni materiali e delle coscienze. Di più: io dico che è avvenuta una rottura di paradigma. Bobbio scriveva, vi ricordate, colleghi,

delle promesse non mantenute della democrazia, ma collegava la permanenza delle forme capitalistiche di produzione, oggi selvaggiamente dominanti, in conflitto col principio di uguaglianza non formale, collegava il potere dei *mass media*, la possibilità di manipolare il consenso in conflitto con l'autonomia delle persone, la burocrazia degli apparati statali in conflitto con l'espressione dell'autodeterminazione popolare, trasformando la partecipazione in una finzione istituzionale.

Questa bussola, quella di Bobbio, sarebbe già utile e sufficiente per affermare che la democrazia non è malata di conflitto, ma di crisi di rappresentanza, spingendo non verso il recupero fisiologico del nostro sistema politico con ingegnerie istituzionali, ma dentro, ad aggredire la questione nodale della legittimazione del potere, del consenso, della libertà dei soggetti. Invece oggi quello che si sta compiendo, a mio parere (e mi rivolgo alle donne), è la mutilazione della rappresentanza. Di questo dovremo parlare a sinistra, nella maggioranza. Quando la partecipazione è indirizzata solo al voto utile, quando l'astensionismo e la sottrazione diventano elemento marginale, oggettivo, strutturale del sistema, vuol dire che sta avvenendo una rottura di paradigma.

Mi rivolgo alle donne. Credo che ciò sia importantissimo, colleghe del PDS, tra noi anche distanti, perché sono convinta che solo la dissonanza del nostro pensiero, il pensiero femminile, possa smascherare questa febbre, questa contaminazione a sinistra. Mi rivolgo alle donne perché da troppo tempo ascoltano senza parlare. Se, quando si parla di riforme istituzionali, di regole, si parla dei rapporti tra i generi, non solo si aggrediscono tutti i nodi della questione democratica, ma si fa di più. Quando parliamo di elette (vi ricordate le ultime elezioni?), di quanto sia sempre maggiore il numero delle escluse, parliamo della qualità e non solo della quantità della democrazia. Aumentano le donne che governano (assessori nei nostri consigli comunali), diminuiscono le donne che rappresentano. La società si femmi-

nilizza, ma cresce l'esclusione della parte femminile della società dalla sfera della decisionalità politica.

Questa esclusione viene nominata da tutti, ma essa è da definire, ricorda altre cose, è collegata ad altri problemi, è altro, è cosa differente. Questa esclusione ha a che fare con la mancanza di partecipazione democratica presente, ad esempio, nell'astensionismo, ma non si esaurisce in questo. L'esclusione della donna ha a che fare con i processi di affidamento leaderistico, con i consensi dei sindaci, per esempio, che portano all'eccesso di consensi agli stessi sindaci, come abbiamo visto, perché si premia chi occupa già i posti. Ma l'esclusione delle donne riguarda anche la crisi della sinistra, della politica, dei partiti, incapaci di mettersi in relazione con i percorsi, la teoria e la pratica dell'esperienza della donna. Ma è qualcosa di altro, di più, di qualitativamente diverso, che nessuno, neanche a sinistra, ha mai definito e assunto come categoria di interpretazione.

Questa esclusione smaschera la natura monca di questa democrazia. Non c'è indignazione, come dice una mia carissima amica e compagna, non c'è scandalo sociale per una società fatta di donne e di uomini in cui però solo la parte maschile è titolare della rappresentanza. Allora, non può sentirsi salva la coscienza democratica se si accetta soltanto l'esistenza della parità formale tra donne e uomini senza ottenerla. La quantità di questa esclusione chiama in causa proprio la qualità del patto sociale finora pensato e agito dalla parte maschile. Direi che la crisi della politica è crisi innanzitutto di eticità, proprio perché deriva dalla mancanza di indignazione sociale.

Le donne vengono tutelate, assimilate, omologate, ma c'è ancora ingiustizia sociale femminile, cittadinanza incompiuta delle donne. Quale cultura di riferimento, allora, quando parliamo di riforme istituzionali, di regole, di forme della politica e del Governo? Quale cultura di riferimento offriamo per dare risposta alle donne, per offrire soluzioni a tutto questo? Quella del plebiscitarismo, del pre-

sidenzialismo, del sistema elettorale maggioritario? Quella della governabilità senza rappresentatività? Che cosa pensano, che cosa sceglieranno le compagne del PDS? Sono momenti difficili, per me di grande inquietudine e di grande sofferenza.

Vorrei che dalle donne venisse una spinta forte, critica, positiva proprio perché dissonante. Mettere al centro la democrazia di genere è il terreno moderno, per me, dell'assunzione di responsabilità politica delle donne.

So che tra noi esistono differenze e che su queste ci siamo tante volte separate e divise. Oggi è necessario tentare ancora, riprovare con chi sceglie tra noi un percorso separato di soggettività mistica, quasi assoluta, con chi è tentata di governare i processi delle cose, magari a partire dalla rivendicazione di una libertà individuale che sempre di più è libertà privilegiata di poche; o con chi accetta il paradigma della governabilità come limite e anche risorsa, occasione, terreno di sfida e di riscatto solo individuale. Per me sottrazione o inclusione sono atteggiamenti speculari di chi accetta di separare i diritti sociali da quelli individuali senza domande di cambiamento. Ma serve discutere. Serve discutere e ricominciare a discutere proprio da qui.

Ed allora, onorevole D'Alema, le regole si possono fare insieme, ma se si parte da mediazioni necessarie su grandi questioni. Ed allora, onorevole D'Alema, sul patto di genere qual è la mediazione cercata, e con chi? Io credo che il dibattito sulla bicamerale, sulle riforme istituzionali, sullo Stato, sulla forma di governo dovrebbe ricominciare da qui. E forse gli esiti non sarebbero scontati (*Applausi dei deputati del gruppo di rifondazione comunista-progressisti*).

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

DOMENICO MASELLI. Signor Presidente, signor presidente della bicamerale, signori membri del Governo, colleghe e colleghi, tra i tanti mali del nostro paese,

che pure gode di una Costituzione tra le migliori al mondo e che è riuscito a passare in questo secolo momenti molto difficili economicamente e politicamente senza smarrirsi del tutto è un centralismo burocratico che è venuto sclerotizzandosi in cento e più anni di unità. Nonostante il valore di molti servitori ed impiegati dello Stato la macchina burocratica si è ormai incrostata e spesso si inceppa. La cosa è tanto più grave in quanto l'Italia ha una storia singolare.

L'Italia ha raggiunto per la prima volta una sua particolare unità sotto Augusto, quando il regime che vigea nell'Italia peninsulare — romana dopo la guerra sociale — fu esteso a quella che si chiamava ancora Gallia cisalpina. Roma però non ne fece una provincia. Lasciò alle singole città totale indipendenza amministrativa, pur essendo partecipi alla vita politica della capitale. Il cittadino di Mantova, di Taranto, di Lucca eleggeva i duumviri nella sua città e, se voleva, i consoli di Roma imperiale. Questa partecipazione degli italiani ad un comune destino ma ad autonomie forti ed a diversità di origine, fusesi in un'amalgama comune, accompagna tutta la nostra storia. Cartaginesi, greci, itali, celti, germani hanno riconosciuto nel terreno della penisola un'unità notevole pure in una storia fatta di particolarismi. Se la Francia ha la sua unità territoriale dal 455, noi abbiamo conosciuto una separazione politica che è durata dal 568 (discesa dei longobardi) fino al 1870, cioè 1300 anni. È stata pura follia, nel secolo scorso, credere di poter imitare la Francia, quella di Luigi XIV o della rivoluzione francese o di Napoleone a seconda che la si guardasse da destra o da sinistra, nel creare un grande Stato centralizzato che vedeva in Torino, Firenze e Roma il suo baricentro, così importante da determinare la crisi della città che cessava di essere capitale. Non mancarono nell'*entourage* di Cavour — che piuttosto guardava invece all'Inghilterra — voci che lo invitavano a mantenere almeno la distinzione doganale tra sud e

nord. Ma egli morì e i consigli del Rossetti e dello stesso Minghetti non furono ascoltati.

Il 24 dicembre 1861 Ricasoli abolì la luogotenenza del sud e la conseguenza fu il fallimento delle industrie nascenti, la riduzione delle regioni storiche a pure espressioni geografiche, il brigantaggio, l'emigrazione selvaggia e incontrollata come unico rimedio.

Nonostante esistano nel nostro paese macroregioni che corrispondono a grandi realtà storiche (l'ex Regno di Napoli, l'ex Repubblica di Venezia, da Bergamo a Pordenone, che ha tenuto una sua collocazione autonoma, prima come Marca trevigiana, dal 952 fino al 1400, e poi nella Repubblica dominatrice del Mediterraneo orientale), non è però mai mancata da queste regioni una coesione superiore e spirituale, mantenuta attraverso le autonomie microregionali dei feudi, dei comuni, delle strutture neofeudali della cosiddetta età moderna.

Credo perciò che la soluzione federale che il nuovo modello di Costituzione ci propone, pur temperata da un Governo centrale più forte e più incisivo, ma estremamente più snello, sia quanto ci occorra. Il rapporto tra le varie istanze della vita civile non deve essere gerarchico, ma deve realizzare per gradi il principio fondamentale, che è quello di sussidiarietà, come comune, provincia, regione, Stato devono essere solo i gradi di cui si può servire il cittadino per realizzare la sua vita civile.

Ognuno di questi gradi ha un riscontro nella storia e nella geografia del nostro paese. Lo ha il comune, che resta fondamentale e che deve trovare — mi sembra lo trovi — nel nuovo modello di Costituzione un suo ruolo sia di carattere impositivo sia di programmazione del territorio. Lo ha la provincia, che mi pare giusto lasciare nell'elenco dell'articolo 55. Lo ha, a maggior ragione, la regione, protagonista della trasformazione in atto.

Ho citato in quest'ordine, perché fin dai tempi del Cattaneo è chiaro che la città debba essere protagonista democratica della nostra storia, che è storia di

città, ciascuna con caratteristiche proprie che la fanno unica e irripetibile. Questo ha particolare valore per le aree metropolitane, ma si applica ad infiniti nostri centri, molti dei quali hanno avuto il ruolo di capitali o di città-Stato nel corso dei secoli e nel nuovo ordinamento devono ritrovare o valorizzare appieno la loro dignità, molte volte perduta.

Il rapporto tra comuni e regioni non dovrà essere di conflitto o di subordinazione, svolgendo esse ruoli sussidiari. Più forte sarà il compito della regione dove sarà ben distribuito. Si è parlato per secoli, per esempio, di nazione Toscana, perché i Medici nel cinquecento distribuirono i compiti tra le città del loro dominio: se Firenze era la capitale, Pisa era la città universitaria, Livorno il porto franco (unico nel suo genere nel Mediterraneo), Siena la seconda capitale, Pistoia, Arezzo e persino Radicofani i centri di confine. Perciò penso che la provincia debba mantenere un ruolo e, là dove è possibile, se la regione lo vuole, deve coincidere con le microregioni tradizionali. La provincia dovrebbe resuscitare ed incarnare queste regioni storiche — Monferrato, Salento, Cilento, Valdinievole, Versilia e Valle del Serchio — tante volte abbandonate e dimenticate, in cui si struttura storicamente la nostra realtà.

In questo rapporto dialettico e cooperativo tra i vari enti che formano la realtà Italia, il cittadino non deve né essere considerato un individuo in lotta contro gli altri per affermarsi, secondo la legge dell'*homo homini lupus*, in economia come in tutti gli altri settori della società, né deve essere un oggetto dell'azione degli enti pubblici, che alternativamente lo assistono, lo inglobano o lo schiacciano.

Principio di sussidiarietà significa libertà di aggregazione in associazioni non necessariamente tese al profitto, possibilità di utilizzare gli organi pubblici perché si realizzino le grandi affermazioni della prima parte della Costituzione.

Per noi è valida la trilogia responsabilità individuale, tutela delle fondamentali strutture della vita associativa come la famiglia, libertà di associazione e di libera

cooperazione. Il diritto-dovere al lavoro è una di queste affermazioni, che per me e per il movimento cristiano-sociale, cui mi onoro di appartenere e che qui rappresento, è uno dei principali diritti dell'uomo ed è nostro dovere tutelare e rivendicare.

A parer mio, l'esistenza di comuni, province e regioni è essenziale perché coincide con la nostra tradizione.

Sembra pacifico che allo Stato, nel quadro costituzionale attuale, spetti la tutela della libertà religiosa ed il rapporto con le chiese e con le religioni; temo, tuttavia, il fatto che non se ne parli. Troppe volte il nostro paese ha pensato che la libertà religiosa fosse un *optional*, così come la tutela delle minoranze etniche o linguistiche. So, però, che è necessario che la libertà religiosa, acquistata esattamente 150 anni fa e varie volte smarrita per strada, sia il primo compito dello Stato. Se vi fosse un solo dubbio che il nostro Stato debba attuare quanto affermato in materia dall'articolo 8 della Costituzione, sarebbe necessario accettare l'emendamento Spini, volto ad inserire l'argomento del rapporto con le religioni nell'elenco dell'articolo 58.

Proprio mentre si sta discutendo la prima intesa con una religione non giudeo-cristiana, quella buddista, diventa evidente la necessità che questa materia sia il primo dei compiti di tutta la vita pubblica. Ho visto con grande gioia al secondo posto dell'elenco dei compiti dello Stato quello della tutela delle migrazioni, del diritto di cittadinanza e del diritto dello straniero; ma questo si mescola a quell'altro e ci indica una società nuova in cui è importante la libertà.

Perciò le religioni minoritarie esistenti nel paese ci chiedono che si possa vivere in un'autentica libertà di coscienza, non clericale né anticlericale, ma in cui il libero dialogo sia cosa comune e, nel rispetto, si crei una nuova vita associata in cui ogni coscienza si esprima in piena libertà (*Applausi — Congratulazioni*).

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

ANTONIO MARTINO. Presidente, onorevoli colleghe e colleghi, che il problema esista, nessuno, credo, è disposto a negare: è necessaria una riforma dello Stato. Abbiamo oggi troppo Stato in termini di costo — mai nell'intera storia d'Italia, mai, lo Stato era costato tanto! — e, al tempo stesso, abbiamo troppo poco Stato in termini di risultato.

Abbiamo uno Stato che assorbe una percentuale di reddito nazionale che non ha precedenti nella nostra storia, ma che fallisce miseramente perfino nei suoi compiti fondamentali. Basti pensare alla situazione dell'ordine pubblico (ci sono zone d'Italia in cui lo Stato assente lascia il controllo del territorio alla criminalità organizzata) o a quella della giustizia.

La giustizia civile, date le inammissibili lungaggini della giustizia pubblica, è stata in larga misura privatizzata, con il ricorso massiccio a transazioni ed arbitrati.

La giustizia penale riesce ad essere, contemporaneamente, permissiva e liberticida: non ci protegge dai criminali (il 65 per cento degli omicidi ed il 95 per cento dei furti dichiarati restano impuniti) e lascia marcire in carcere molte migliaia di nostri concittadini innocenti, innocenti se non altro perché ancora non definitivamente giudicati colpevoli.

Stando così le cose, non stupisce che vada crescendo nel paese un rifiuto di questo Stato burocratizzato, inefficiente, centralista, sprecone e corrotto, in cui i cittadini non si riconoscono più.

La crescita esponenziale dello statalismo, della fiscalità, dello spreco, della invasione della politica nella nostra vita di tutti i giorni, sta spaccando il paese. Giorno dopo giorno si fa sempre più grave la disperazione dei disoccupati, specie al sud, e sempre più minacciosa l'exasperazione dei contribuenti, specie al nord. Una riforma è necessaria ed urgente.

Date le dimensioni del problema, siamo tutti convinti che la soluzione vada ricercata alle radici, che si debba cioè partire dalla Costituzione, dalla parte scritta del *rem publicam constituere* ed in particolare dall'ordinamento costituzionale della Repubblica.

Non condivido il pessimismo di quanti sostengono che il nostro non possa essere qualificato momento costituzionale in assenza di una necessaria discontinuità storica. Io credo che la riforma costituzionale sia non soltanto necessaria, ma anche, a certe condizioni, possibile.

Tuttavia, le riforme costituzionali differiscono dalla normale attività legislativa anche per via dell'orizzonte temporale di più lungo periodo che devono porsi. L'eccessiva frequenza di adattamenti costituzionali non è soltanto difficile, è anche gravemente dannosa per la credibilità delle istituzioni. Lo Statuto albertino per un secolo e la Costituzione repubblicana per mezzo secolo hanno retto alla prova del cambiamento con esiti che sono suscettibili di essere valutati in modo diverso, ma hanno dato, con la loro longevità, una indicazione che io ritengo dovremmo rispettare.

Le Costituzioni si modificano infrequentemente. Noi non vogliamo correre il rischio, Presidente, che valga anche per il nostro paese la storiella che si raccontava a proposito della Francia, quella del signore che, avendo chiesto copia della Costituzione francese, si sentì rispondere dal bibliotecario che in quella biblioteca non trovavano posto i periodici.

La riforma costituzionale, quindi, è necessaria ed urgente; ma, dato che è destinata a durare a lungo, non possiamo permetterci leggerezze, improvvisazioni o, come oggi si dice, soluzioni pasticciate. Oltretutto non è affatto vero che un cambiamento comporti sempre ed inevitabilmente un miglioramento; si può anche cambiare in peggio.

Questo è, a mio avviso, il caso di questo progetto di riforma costituzionale che, se approvato, potrebbe benissimo rappresentare un peggioramento rispetto alla situazione esistente. Con ciò non intendo affatto criticare quanti si sono adoperati, all'interno della Commissione bicamerale, per produrre un testo da sottoporre al nostro esame.

La responsabilità di questo testo e dei suoi limiti non ricade sulle persone, ma sul metodo prescelto. Fu proprio perché

profondamente convinto della inadeguatezza del metodo che mi sono astenuto entrambe le volte dal votare a favore della istituzione della Commissione bicamerale. Il mio convincimento si fonda sull'ovvia constatazione che, in materia costituzionale, è perfettamente legittimo avere opinioni diverse e contrastanti su quale sia la scelta più opportuna per il futuro costituzionale del paese.

Data l'assenza di un consenso maggioritario sulle soluzioni da adottare, mi sembrava improbabile che questo potesse scaturire, in pochi mesi, dal lavoro della Commissione. Temevo che, nel tentativo di realizzarlo, si sarebbe dato vita ad un ibrido, ad un insieme di pezzi di sistemi costituzionali diversi ed incompatibili fra loro, confermando la vecchia saggezza che, quando un comitato si riunisce per disegnare un cavallo, il risultato è un cammello.

Il risultato dell'attività della Commissione sta lì a dimostrare la fondatezza di questa previsione: vi sono pezzi di parlamentarismo e di presidenzialismo, retorica federalista e regole centraliste. Ce n'è per tutti i gusti, ma l'insieme è pericoloso, contraddittorio, farraginoso ed incomprendibile. Dubito fortemente che gli italiani si riconosceranno in questo ordinamento che conferma i limiti propri di tutti gli ibridi che, come il mulo, non hanno motivo di essere orgogliosi dei loro ascendenti e nessuna speranza di avere discendenti.

Qualcuno ha provocatoriamente ricordato cosa sarebbe accaduto se il 2 giugno 1946 avessimo seguito questo metodo: avremmo convocato due esperti di parte monarchica e due di parte repubblicana, li avremmo chiusi in una stanza chiedendo loro di dar vita ad un progetto che mettesse d'accordo entrambe le posizioni. Avremmo finito con l'avere non un progetto chiaro bensì un progetto composto da una parte repubblicana ed una monarchica, una « rearchia » o una « monarchia ».

In secondo luogo le costituzioni vengono scritte sulla carta, è vero, ma vivono nella mente e nel cuore di quanti saranno

chiamati ad osservarle. Un processo costituzionale che non coinvolga fin dall'inizio il popolo, ma gli riservi soltanto il compito residuale di approvare o respingere quanto proposto, viene visto come estraneo dall'opinione pubblica. Questo spiega perché la stragrande maggioranza degli intervistati è, secondi i sondaggi, indifferente all'attività della Commissione bicamerale. Si tratta di un grave limite di questo progetto.

Riassumo brevemente le principali perplessità suscitate da questo testo. Anzitutto la novità principale e più discussa del progetto, l'elezione diretta del Presidente della Repubblica, giustifica una serie di preoccupazioni. Qualcuno ha detto che dovrebbe continuare a trattarsi di un organo neutro di garanzia, ma è pensabile che una persona eletta direttamente dal popolo, che ha dovuto quindi affrontare una battaglia elettorale, si presenti al giudizio degli elettori senza un programma politico? O vogliamo far credere che, dopo aver vinto il confronto elettorale in base a quel programma, una volta eletto dimentichi le sue idee e cessi di essere uomo di parte? Elezione diretta e ruolo neutro di garanzia non mi sembrano compatibili.

Inoltre ci si era mossi con l'intento di realizzare una forma attenuata di presidenzialismo, ma si è poi finito con il dar vita ad un Presidente che ha, da un lato, poteri maggiori del Presidente degli Stati Uniti (potendo sciogliere le Camere) ed il cui potere non è controbilanciato, come accade negli Stati Uniti, dai poteri del Parlamento. Che dire poi del fatto che, presiedendo il Consiglio supremo per la politica estera e la difesa, il Capo dello Stato compete, per così dire, con il Governo?

La verità è che il sistema presidenziale non viene difeso dai suoi sostenitori perché garantisca stabilità all'esecutivo. La stabilità del Governo, infatti, non è un valore assoluto o non è necessariamente un valore assoluto; noi vogliamo che siano stabili i Governi rispettosi dei diritti e delle libertà dei cittadini, vogliamo che ci si possa invece liberare agevolmente dei

Governi liberticidi o tirannici. Dubito fortemente che i suoi sudditi si sarebbero lamentati se il Governo di Stalin fosse stato meno stabile! La stabilità dell'esecutivo è un fatto positivo quando esiste un sistema di contrappesi costituzionali al suo potere che garantisca contro il rischio di abusi. È questo il vantaggio principale del sistema americano, dove Presidente e Congresso rappresentano il limite reciproco ai poteri dell'altro organo. Ma di tutto ciò non mi sembra che vi sia traccia in questo progetto.

Quanto al federalismo, alla sussidiarietà verticale, a parte i limiti ammessi persino dal relatore, il senatore D'Onofrio, mi sembra illusorio pensare di poter procedere in assenza di una seria riforma degli enti locali.

Abbiamo oggi troppi livelli di governo locale e troppi enti locali. Su 8.102 comuni, per esempio, ben 3.654 e cioè il 45 per cento, hanno una popolazione inferiore ai 2 mila abitanti. Quanto alle regioni, alcune di esse sono, per popolazione e territorio, più grandi di Stati europei di medie dimensioni. È evidente che, se non si risolve prima il problema dell'ottima dimensione dell'ente locale, la riforma federale appare destinata a fallire.

Quanto al bicameralismo prefigurato da questo progetto, esso merita un discorso a parte. Il bizantinismo che caratterizza la proposta — un compromesso tra Senato delle regioni, bicameralismo perfetto e bicameralismo imperfetto — costituirà, ne sono convinto, oggetto di gustosi interventi e dissacranti ironie da parte dei parlamentari.

Infine, manca Amleto. È come se, nel mettere in scena il capolavoro di Shakespeare, il regista avesse dimenticato il protagonista. È certamente un limite grave ed una manifestazione di ipocrisia che la legge elettorale si limiti a restare dietro le quinte, quando, per ragioni comprensibili, da più parti si ritiene che rappresenti l'elemento principale dell'intera costruzione. Da essa, infatti, dipenderà la struttura del Parlamento e la sua forza, tanto

più necessaria in quanto chiamato a controbilanciare i poteri del Presidente e dell'esecutivo.

Salvo una puntuale valorizzazione del principio di riequilibrio dei rapporti tra pubblico e privato, troppo genericamente formulato nell'articolo 56, non vi è nulla in questo progetto che garantisca la soluzione di quello che considero il principale problema costituzionale: l'abbandono delle regole di una società liberale e l'adozione su larga scala ed in misura crescente dei vizi della democrazia acquisitiva.

In una società liberale, dove l'ambito dell'azione pubblica è rigorosamente delimitato e dove massimo è lo spazio offerto alle iniziative individuali, private e volontarie, il consenso popolare è lo strumento per la realizzazione di alcuni grandi progetti di interesse generale. La democrazia acquisitiva ha ribaltato questo concetto: il consenso è divenuto il fine dell'attività politica, la spesa pubblica lo strumento per la sua acquisizione. La democrazia acquisitiva finisce così per porre in essere una redistribuzione massiccia di potere e di reddito a favore del settore politico e a danno della società spontanea.

Dobbiamo al più presto passare dalla discrezionalità nelle decisioni politiche all'imperio di regole costituzionali che vincolino le decisioni di spesa e di entrata. Solo così potremo liberarci dalla burocratizzazione della società e dalla politicizzazione della vita che sono alla base della crisi finanziaria, economica, politica e morale del nostro paese. A me sembra che l'era della discrezionalità sia finita e che sia venuto il momento delle regole.

Dovremmo trarre ispirazioni dalle parole dei padri fondatori della democrazia americana. Thomas Jefferson diceva che nelle questioni di potere bisognava smettere di parlare di fiducia negli uomini perché occorreva metterli in condizione di non nuocere con le catene della Costituzione. E ancora, non so se Hamilton o Madison, diceva: « Se gli uomini fossero angeli, non occorrerebbe alcun Governo. Se fossero gli angeli a governare gli

uomini, ogni controllo esterno o interno sul governo diverrebbe superfluo. Ma, nell'organizzare un governo di uomini che dovranno reggere altri uomini, si dovrà mettere questo governo in grado di controllare i propri governati e quindi obbligarlo ad autocontrollarsi ».

Credo che questa avrebbe dovuto essere l'ispirazione del progetto di riforma della Costituzione, ma credo che sia assente nel testo in esame (*Applausi dei deputati del gruppo di forza Italia*).

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

**ANTONINO LO PRESTI.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, svilupperò il mio intervento — nel breve tempo a disposizione — affrontando il tema posto dall'articolo 56 del progetto della nuova Carta costituzionale che, nello spirito innovativo che ha guidato i costituenti della bicamerale, avrebbe dovuto sancire normativamente nel rango più elevato, cioè quello costituzionale, il principio di sussidiarietà.

Il proposito dei costituenti era sicuramente motivato dal convincimento che fosse finalmente giunto il momento, grazie alla stagione delle riforme avviata da questo Parlamento, di tirare le fila del dibattito che da oltre sessant'anni si è sviluppato attorno alla complessa questione e di rendere, in un dato normativo, quello che è stato un portato storico e culturale dell'evoluzione dei rapporti tra Stato e società. Ciò grazie anche — o forse è meglio dire soprattutto — al determinante apporto della dottrina sociale cattolica che in diversi documenti ha elaborato e individuato il principio di sussidiarietà.

Nel magistero della Chiesa il principio, come è noto, viene per la prima volta proposto dall'enciclica di Pio XI *Quadragesimo anno*, risalente al 15 maggio 1931, con una formulazione che ancora oggi è considerata classica e che, quindi, merita di essere testualmente citata. Affermava papa Pio XI che deve restare saldo il principio importantissimo nella filosofia sociale secondo il quale « Siccome è ille-

cito togliere agli individui ciò che essi possono compiere con le forze e l'industria propria, per affidarlo alla comunità... »

PRESIDENTE. Vi prego colleghi di consentire all'onorevole Lo Presti lo svolgimento dell'intervento in maniera tranquilla.

ANTONINO LO PRESTI. Dicevo che « Siccome è illecito... »

PRESIDENTE. Colleghi, perché dovete farvi richiamare all'ordine ?

ANTONINO LO PRESTI. Posso anche sospendere il mio intervento.

PRESIDENTE. Lei prosegua, onorevole Lo Presti. Vi prego nuovamente, colleghi, di lasciar continuare l'onorevole Lo Presti.

ANTONINO LO PRESTI. Ripeto, papa Pio XI affermava che « Siccome è illecito togliere agli individui ciò che essi possono compiere con le forze e l'industria propria per affidarlo alla comunità, così è ingiusto rimettere ad una maggiore e più alta società quello che dalle minori e inferiori comunità si può fare ». Tradotto in termini sintetici, ciò significa non faccia lo Stato quello che il corpo sociale, le comunità sociali, le aggregazioni di individui possono fare da sé.

Il principio viene ripreso in tutti i documenti pastorali, divenendo uno dei cardini della dottrina sociale della Chiesa cattolica, oltre che strumento di costruzione dei valori di solidarietà; quella solidarietà concreta che arricchisce e cementa l'unità di un popolo.

Lo Stato, la comunità superiore, secondo questa « naturale impostazione » — lo dico tra virgolette — si prefigge lo scopo di aiutare in maniera suppletiva le componenti del corpo sociale, organizzate in forme associative, sostituendosi ad esse ove queste non possano svolgere le proprie funzioni e riservandosi in ogni caso le parti che ad esso spettano di direzione, di

vigilanza, di sostegno e di incitamento. Alla base di questo principio, che nell'evoluzione del pensiero cattolico segue di pari passo ed anticipa, per certi versi, gli sviluppi della società moderna — che di contro propone un'accentuazione del potere dello Stato sui vari ambiti della vita sociale — rimane l'uomo, il valore in sé della persona umana come potenziale strumento di affermazione dei diritti individuali, anche attraverso le formazioni sociali.

Il ruolo centrale dell'individuo è riconosciuto in quella parte della Carta costituzionale — l'articolo 2 — non intaccata dal progetto di riforma, ed il compendiarsi di tale ruolo nell'ambito delle formazioni sociali individuate dalla Carta vigente, come il luogo in cui si svolge la personalità del singolo, legittima il primato della società civile e dell'individuo in piena sintonia con il principio di sussidiarietà. Di guisa che i gruppi sociali organizzati, a partire dalla famiglia, che svolgono una funzione sociale — per esempio nel campo dell'istruzione e del volontariato — operano con piena dignità come strumenti di un servizio pubblico a tutti gli effetti, che deve essere riconosciuto come tale dallo Stato. Invero, quello che deve definirsi servizio pubblico è concetto legato non già alla pubblicità della funzione secondo lo schema statalistico che tutti vorrebbero superare, bensì alla formazione ed alla natura del servizio stesso, chiunque sia chiamato a gestirlo o ad offrirlo. Purtroppo, il dettato costituzionale dell'articolo 2 fino ad oggi è rimasto lettera morta. Si è trattato di un principio teoricamente affermato, rimasto però inapplicato nella pratica, tant'è vero che ancora oggi il settore dell'iniziativa *no profit* non riesce a trovare sostegno da parte dello Stato e del potere politico. Quest'ultimo equivoca quasi sempre sulle finalità di quel settore, guardando ad esso come ad un campo da sfruttare per le proprie finalità di potere, piuttosto che come un orizzonte di benessere e di solidarietà diffusa che può sgravare lo

Stato o migliorare, nel senso più politico del termine, le condizioni di vita del prossimo.

Ma se c'era una speranza di rendere concreto quel dettato normativo, oggi, alla luce di quanto ha prodotto la bicamerale, possiamo con certezza affermare che nella nuova Costituzione la centralità dell'individuo, la funzione delle formazioni sociali ed il principio di sussidiarietà che era stato sbandierato come ormai acquisito nel progetto di riforma, non solo è stato definitivamente seppellito, ma addirittura stravolto, con un'inversione di rotta di 180 gradi, sia con riferimento al dibattito culturale, etico, sociale e religioso di oltre mezzo secolo, sia con riguardo al testo approvato dalla bicamerale il 30 giugno 1997, che è stato letteralmente e concettualmente sovvertito dagli emendamenti che hanno imposto una riformulazione che ha novellato, degradandolo, il principio di sussidiarietà medesimo. Ciò è potuto accadere grazie all'apporto determinante di sedicenti cattolici — l'emendamento che ha stravolto il testo originario era infatti del senatore Elia, esponente del partito popolare — che, voglio sperare in buona fede, ma con un'incredibile dose di ingenuità, hanno avuto la presunzione di affermare e costituzionalizzare il principio di sussidiarietà, dandone però un contenuto che ne smentisce la natura, al punto da rendere sussidiarie le formazioni sociali alle istituzioni.

La lettura del testo emendato dell'articolo 56 è dunque emblematica del degrado concettuale che il principio ha subito, con buona pace di tutti quei pontefici, dottori della Chiesa cattolica, filosofi, sociologi, giuristi e studiosi di economia antistatalisti, che nel tempo hanno contribuito, attraverso un'attenta analisi dell'evoluzione dei rapporti tra società e Stato, ad elaborare e concettualizzare un portato culturale che oggi la presunzione di alcuni e l'ignoranza di altri ha reso assolutamente inutile e foriero di ulteriori equivoci e tensioni nell'ambito dei rapporti fra le istituzioni e la società civile.

Il testo emendato dell'articolo 56 è, senza tema di smentita, la nuova codificazione di un vecchio concetto dello Stato accentratore, che solo nell'ambito delle proprie articolazioni istituzionali, sviluppa un'azione riduttiva e marginale... Forse il senatore Salvi non è interessato...

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo e sulle pubbliche amministrazioni*. Chiedo scusa, collega.

ANTONINO LO PRESTI. Chiedo scusa io per averla interrotta. Dicevo, un'azione riduttiva e marginale del principio di sussidiarietà, che diviene così criterio regolamentare dei rapporti tra enti pubblici e non tra istituzioni, società civile, formazioni sociali ed individuo.

Mi permetto di lanciare un appello dai banchi di alleanza nazionale a tutte le forze politiche che hanno, tra i valori fondanti della loro azione, il rispetto dei diritti dell'individuo, la consapevolezza della centralità dell'uomo e, fra i modelli della nuova società, la diretta partecipazione dei gruppi, dei popoli alla costruzione del proprio destino affinché questa norma venga modificata ed il testo riportato almeno al suo originale, quello approvato il 30 giugno 1997. Quest'ultimo non è certamente il meglio che si potesse sperare, ma almeno pone il principio di sussidiarietà, siccome elaborato, sotto il profilo della corretta enunciazione da un dibattito alimentato da documenti pastorali verso i quali tutti i cattolici devono il massimo rispetto.

Diversamente avremmo compiuto un altro grande passo verso la proletarianizzazione della società e mortificato le aspettative di un'intera nazione, di un popolo che vuole ampliate le prerogative di partecipazione alla vita del proprio paese. La concreta attuazione del principio di sussidiarietà rappresenta proprio una di queste prerogative, forse una delle più significative, perché da essa discendono sinceri e sicuri benefici per la crescita sociale, morale, ma anche politica ed economica della nazione (*Applausi dei deputati dei gruppi di alleanza nazionale e di forza Italia*).

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

ROCCO MAGGI. Signor Presidente, onorevoli colleghi...

PRESIDENTE. Mi scusi, onorevole Maggi.

Onorevole sottosegretario Castellani, mi duole ricordarle che i telefoni cellulari non sono ammessi in aula.

ROCCO MAGGI. Discutendosi da circa 15 anni dell'esigenza, ovvero dell'opportunità, di revisionare parzialmente la nostra Costituzione, senza che finora si sia raggiunto alcun concreto risultato, credo ci si debba accostare al tema con grande umiltà, prudenza ed onestà intellettuale. Se infatti è certo che esiste un'obiettivo, quanto diffusa, domanda di riforme da parte del paese, volta al miglioramento della vita democratica attraverso il raggiungimento di una maggiore stabilità politica e, quindi, governabilità che, a nostro avviso solo il bipolarismo compiuto può garantire, è altrettanto innegabile il rischio di confusione tra la materia costituzionale e la legislazione ordinaria, che spesso può essere sufficiente ed idonea a rispondere alle spinte riformatrici della società, come è stato già evidenziato da alcuni precedenti interventi, in particolare proprio dal suo — da me apprezzato —, presidente Acquarone.

Si richiede quindi da parte nostra un attento impegno che filtri ciò che realmente necessita per una migliore efficienza del nostro sistema democratico, eliminando il troppo ed il vano che risulti estraneo alla materia costituzionale. Un convinto assenso, perciò, alle riforme veramente indispensabili, ma non a tutti i costi e, soprattutto, segnate da una larga convergenza di tutte le componenti politiche e della maggioranza dei cittadini attraverso i referendum. Solo in questo senso il nostro sarà un ruolo rispettoso dell'attualità storica senza cadere nella retorica o, peggio, nella demagogia.

Per ciò che attiene alla forma di Stato dirò solo che sull'assetto federativo vi è

consenso praticamente universale, sicché sarà opportuno attuarlo senza subire, anche inconsciamente, il ricatto delle note spinte secessionistiche, ovvero con esasperata indiscriminazione, tenuto conto che se il decentramento è sicuramente utile a garantire una maggiore rapidità di risposta da parte della pubblica amministrazione ed un migliore adeguamento alle concrete esigenze locali, non può dimenticarsi la fatica storica che portò all'unità del nostro paese, non sempre e dovunque scevro dal retaggio di culture vicine alla feudalità ed alle satrapie tendenti alla sopraffazione ed alla negazione del diritto, cui lo Stato centrale non può e non deve abdicare.

Sulla forma di Governo e sul Parlamento sarà bene poi discutere senza prevenzioni e senza tatticismi, tenendo conto, tra l'altro, che il numero dei parlamentari deve essere verificato e deciso rispetto ad una maggiore esigenza di semplificazione e di efficientismo da una parte, ma non può non tenersi conto, dall'altra, della concreta e capillare rappresentatività in tutto il territorio nazionale, quale espressione massima (mi riferisco al numero dei parlamentari) di libertà e di indipendenza anche da revanchismi partitocratici o da derive plebiscitarie sempre in agguato.

A proposito del sistema delle garanzie — mi avvio alla conclusione — non posso esimermi dal fare un cenno alla *vexata quaestio* della proposta di istituzione di due sezioni del Consiglio superiore della magistratura, rilevando che essa, anche per buona parte della maggioranza, è conseguenza diretta della previsione della quindicesima tesi dell'Ulivo, che rileggerò a me stesso. In essa, tra l'altro, si disse, quando si concepì questo programma di Governo, che le priorità erano «una maggiore distinzione tra funzioni del giudice e funzioni del pubblico ministero, con una restrizione delle possibilità di passare dalle une alle altre, senza però arrivare alla separazione delle carriere». Mi pare sia il presupposto logico e naturale della proposta che è stata poi prodotta dalla Commissione bicamerale.

Personalmente, peraltro, ho sempre espresso la mia convinzione, anche attraverso una specifica proposta di legge di revisione costituzionale. Salvaguardandosi — come è stato fatto — l'indipendenza dei pubblici ministeri e l'obbligatorietà dell'azione penale, non dovrebbe preoccupare neppure la separazione delle carriere che discende naturalmente dal principio della terzietà del giudice ed è stata oggetto di una precisa risoluzione del Parlamento europeo, cui l'Italia ha aderito e che io non mi sottrarrò dal leggervi.

È la risoluzione n. 132/36 dell'8 aprile 1997. A proposito della risoluzione sul rispetto dei diritti dell'uomo dell'Unione europea, al punto 58 precisa, con riferimento ai diritti in campo giudiziario, che: «l'indipendenza della magistratura costituisce uno dei pilastri dello Stato di diritto ed il fondamento stesso di una protezione efficace dei diritti e delle libertà fondamentali di tutti i cittadini e, in particolare, di coloro che devono comparire in giudizio», ritenendo «che sia altresì necessario assicurare la terzietà del giudice giudicante attraverso la separazione delle carriere di magistrato inquirente e magistrato giudicante, al fine di garantire un processo equo». Si tratta di una risoluzione alla quale il nostro paese ha aderito.

Nessun magistrato, né inquirente né giudicante, peraltro, dovrebbe preoccuparsi dell'applicazione di tali principi che, non prevedendosi neppure in prospettiva la sottoposizione del pubblico ministero all'esecutivo, sono tra i cardini dello Stato di diritto e della più logica ed elementare cultura giuridica, oltre che del comune sentire che dovrebbe sempre ispirare un vero processo riformatore (*Applausi dei deputati del gruppo dei popolari e democratici-l'Ulivo*).

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

**GIACOMO STUCCHI.** Presidente, colleghi (pochi, a dire la verità), ci troviamo oggi a discutere il progetto di riforma della seconda parte della Costituzione

partorito dalla Commissione bicamerale senza che questa Assemblea — le presenze lo dimostrano — ma, a dire il vero, nemmeno l'opinione pubblica, riesca ad entusiasarsi dei contenuti della riforma stessa. Anche dai sondaggi che vengono riportati sulla stampa emerge quanto disinteresse vi sia per i contenuti della riforma e per il lavoro della Commissione bicamerale.

Il teatrino dei mesi scorsi ha generato un documento piatto, scialbo, insufficiente nella sua portata complessiva, privo cioè di quel contenuto veramente innovativo che la gente, i cittadini, ingenuamente ma non per colpa loro, si aspettavano.

La Commissione bicamerale guidata dal presidente D'Alema è riuscita a compiere un'impresa per certi versi impossibile, quella di fare una riforma senza disturbare troppo i soggetti istituzionali interessati. In sostanza si propone di non modificare nulla di concreto.

Il suo, lo deve ammettere, presidente D'Alema, oltre ad essere un clamoroso fallimento è il segnale più forte dell'impossibilità di cambiare questo Stato dall'interno. Questo Stato non riesce, non può e non vuole rinnovarsi.

Allora, di fronte a simili risultati, gli uomini coraggiosi, i veri politici, coloro cioè che veramente hanno a cuore il destino dei propri popoli, non possono far altro che ammettere la sconfitta, azzerare tutto e dare la parola ai cittadini, permettendo, attraverso un referendum di indirizzo, che siano loro ad indicare il tipo di Stato — di nuovo Stato o di nuovi stati — che desiderano.

Ma voi questo coraggio non lo avete e non lo avrete mai, perché siete schiavi del potere, siete succubi di voi stessi. In ogni vostra azione, in ogni vostra proposta state molto attenti ad utilizzare al meglio il bilancino della politica, per non dare fastidio a nessuno.

Signor Presidente, ci vuole determinazione e, soprattutto, non bisogna avere nulla da perdere per fare vere rivoluzioni. La lega nord per l'indipendenza della Padania questa forza, questo coraggio, questa determinazione li ha sempre di-

mostrati, concretizzandoli in questa sede nelle proprie proposte emendative. Non ci illudiamo che verranno accolte: non siamo così ingenui e, soprattutto, sappiamo di che pasta siete fatti.

I padani sono, però, persone concrete e non si accontentano del « brodino riscaldato » rappresentato dal testo oggi al nostro esame e, soprattutto, signor Presidente, i padani hanno imparato a non credere ai prodigiosi effetti delle promesse degli imbonitori romanofili.

I popoli padani chiedono molto di più, chiedono rispetto, chiedono libertà, chiedono giustizia vera, chiedono organizzazione: tutte cose che il vostro Stato non può dare.

Signor Presidente, la Costituzione che vi accingete a ritoccare si è rivelata nella sua interezza (quindi, non solo la seconda parte), di essere cioè il mezzo tramite il quale si sono generate le forme parassitarie, burocratiche e farraginose della prima Repubblica.

I costituenti non ebbero il coraggio di ascoltare le voci fuori del coro, che già allora parlavano di vero federalismo e si battevano contro l'ipotesi centralista e unitaria dello Stato. Lo stesso grave errore — purtroppo — lo state commettendo voi oggi, anche se ciò, a dire il vero, non desta in me grandissima meraviglia. Infatti, è a tutti noto che tra gli innumerevoli detrattori del federalismo e delle sue implicazioni bisogna annoverare i pensatori di origine marxista, socialista e statalista; in poche parole, la parte politica rappresentata dal presidente della Commissione D'Alema e dai suoi compagni di maggioranza.

Una delle tesi abusate dai suoi compagni per gettare fango addosso al vero federalismo sostiene infatti che esso comporta una maggiore radicalizzazione del capitalismo selvaggio nella società, figlia di un liberismo sfrenato dell'economia e delle istituzioni. Voi uomini di sinistra, in sostanza, ritenete che l'attuazione della vera riforma federale generi conseguenze drammatiche ed una ulteriore perdita di valori fondamentali, quali la solidarietà, la redistribuzione sociale e l'uguaglianza:

nulla di più sbagliato. L'attuazione di un federalismo vero, quello che riconosce il rispetto dei singoli e l'identità di tutti i popoli, ha una sola conseguenza: la libertà.

Detto questo, signor Presidente, arrivo alla parte più importante e che più mi preme illustrare. In una vera Costituzione federale, non solo nel titolo, che serve a gettare fumo negli occhi alla gente, non deve essere precluso il diritto dei singoli popoli ad autodeterminarsi. Del resto, se escludiamo le solite ed inaccettabili affermazioni dell'uomo del Colle, i richiami del Vaticano o peggio ancora le minacce unitarie dei fascisti di turno, basta guardare oltre confine per capire che la struttura geopolitica si sta modificando. Studi approntati dal CSIS di Washington ci svelano che entrano il 2010 molte realtà nazionali smetteranno la loro veste attuale per assumere una diversa connotazione. Vi sarà pure, signor Presidente, una ragione di tutto questo? Francamente credo proprio di sì. Infatti, analizzando la vera natura degli Stati federali, si evince con nettezza il primato della società sullo Stato, quello dei cittadini sulle istituzioni pubbliche. Non possiamo dimenticare un ulteriore concetto fondamentale: il primato dell'individuo sulla nazione. Nessun uomo, dunque, può essere costretto a sentirsi parte di una nazione che egli non sente sua e che non condivide. In sostanza questo conferma che in un vero ordinamento federale il diritto di secedere è innegabile. Esso è un diritto naturale, ovvero un diritto precedente a quello positivo, precostituzionale.

Rifacendosi a interessantissimi esempi storici, ricordo come argomenti di questo tenore vennero lucidamente esposti da Altusio già nel settecento, un profederalista, il quale riteneva che il diritto alla secessione spettasse ad ogni individuo, gruppo o comunità che si sentisse oppressa dalla tirannide di chi deteneva il potere.

Dopo avere esercitato ogni alternativa pacifica non poteva esserci ulteriore strada che la secessione per ovviare alle vessazioni. Quello che Altusio chiamava il

diritto di secessione per altri era il diritto di uscita, per Thomas Jefferson era il diritto-dovere naturale di resistenza rispetto ad un Governo precostituito.

Ricordiamo in questa sede, perché mi sembra opportuno, quanto veniva affermato nella dichiarazione d'indipendenza americana: tutti gli uomini sono creati uguali ed indipendenti; da questa creazione su base di uguaglianza derivano diritti intrinseci ed inalienabili, fra i quali la vita, la libertà e la ricerca della felicità. Allo scopo di garantire questi diritti sono costituiti tra gli uomini Governi, i quali derivano i loro poteri dai governanti. Ogni volta che una qualsiasi forma di governo tende a negare tali fini, è diritto del popolo modificarlo e distruggerlo per crearne uno nuovo, che si fondi su quei principi. Anche la paziente sopportazione dei coloni inglesi in America trovò insomma il suo giusto limite laddove essi vennero privati dei diritti fondamentali.

È proprio per questo che non si capisce perché quella logica oggi, a distanza di due secoli, non debba trovare la stessa possibilità di applicazione.

Signor Presidente, colleghi, la consapevolezza di essere dei coloni si sta sempre più diffondendo tra i padani. Incivile e folle sarebbe considerare il dibattito in proposito come il frutto di farneticazioni, anziché di libertà, poiché, come diceva Goethe, nessuno è più schiavo di chi ritiene di essere libero senza esserlo. Il diritto di scegliersi e conquistare non può essere considerato un *optional*.

Il futuro dei popoli, dopo il crollo dell'Unione sovietica e del comunismo dell'est europeo, è segnato: è un futuro di libertà in nuovi Stati, in nuove nazioni indipendenti e sovrane. La Padania ha già iniziato questo cammino e nulla e nessuno lo potrà arrestare. I padani hanno deciso che è giunto il momento di abbandonare, di smantellare le patrie ottocentesche, aggressive ed imperiali, per riconoscersi in piccole patrie, difensive e secessioniste. Gli uomini oggi intendono fuggire da ogni concezione oggettiva e violenta della nazione, favorendo la progressiva disgregazione soprattutto delle comunanze obbli-

gate, delle fratellanze imposte, delle solidarietà retoriche e coatte. Non c'è più storia, geografia, lingua, razza o religione che possa obbligare un bergamasco, un lombardo o un veneto a sentirsi italiano, se egli non lo desidera o non è disposto ad accettarlo.

Signor Presidente, colleghi, si prenda atto di questa volontà dei popoli padani e di altri popoli oggi costretti e confinati nello Stato italiano, individuando quindi nuove forme statuali che permettano agli stessi di sentirsi liberi e di vivere pacificamente nel rispetto delle diversità, senza sopraffazione alcuna. Essere fieri di appartenere ad un determinato popolo è legittimo, purché si riconosca legittima l'identità degli altri popoli, anche molto lontani e molto diversi dal nostro. In caso contrario, si corre il rischio di pensare che il proprio popolo, grande o piccolo che sia, è l'unico degno di nota e che gli altri sono forse, chissà, marmaglia.

Mi creda, signor Presidente, il folle spirito nazionalista italiano in questo ha già peccato troppo. Si cerchi allora di cambiare rotta, cominciando col rivedere integralmente i contenuti del provvedimento preparato dalla sua Commissione e andando nella direzione della libertà (*Applausi dei deputati del gruppo della lega nord per l'indipendenza della Padania*).

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

**ROBERTO MANZIONE.** Signor Presidente, onorevoli colleghi deputati, onorevoli colleghi senatori, onorevole rappresentante del Governo, l'attuale stagione di riforme costituzionali costituisce il punto di approdo, in Parlamento, di un dibattito, di un confronto e di uno scontro dialettico che ha visto ormai da anni impegnate tutte le forze politiche, spesso supportate dal contributo di molti e autorevoli rappresentanti del mondo accademico e scientifico. Ma ritenere che la competizione possa avere connotati tecnici è un grossolano errore, giacché la capacità tutta politica di prefigurare scenari istituzionali nei quali i cittadini del terzo

millennio dovranno confrontarsi e convivere non potrà essere delegata ad alcun tecnico.

Un autorevole collega, in un discorso di qualche mese fa, rivendicava la necessità di riscoprire e ricercare, novello Diogene di Sinope, il politico e la vocazione politica, di ricostruire una classe dirigente responsabile e coraggiosa, che guidi consapevolmente le sorti del nostro paese. Egli diceva che il politico di oggi deve sopprimere il minotauro della violenza, dell'irrazionalità, del cinismo, del razzismo e della discriminazione, deve poi affrontare un mare tempestoso, come fece Teseo per raggiungere la riva ed entrare nel palazzo del mostro, che rappresenta simbolicamente il labirinto della società contemporanea. Deve rischiare di essere distrutto o soppresso, ma deve imparare a governare il presente e a progettare il futuro; deve dimostrare, in buona sostanza, se merita la fiducia che gli è stata accordata, e lo deve fare ritrovando la capacità di riprendere a lottare.

È difficile pensare di riuscire a concludere un lavoro arduo ed insidioso come quello di riscrivere la seconda parte della Costituzione, ma se fosse facile non staremmo qui a parlarne. Noi deputati del centro cristiano democratico siamo pronti a lottare, a approfondire tutto quell'impegno e quella capacità che alla fine deve portarci ad uccidere il mostro dell'indolenza, del pressapochismo, dell'indifferenza e dello scetticismo, per dimostrare che tutti dobbiamo concorrere nel costruire, nel ritrovare la speranza, perché crediamo nelle potenzialità del nostro paese e vorremmo consapevolmente concorrere alla costruzione e alla scrittura del suo futuro.

Dobbiamo onestamente riconoscere che la seconda parte della Costituzione ha mostrato ormai da tempo di contenere potenzialità e limiti dei quali non sempre si è apprezzata tempestivamente la giusta portata. Solo la capacità del Parlamento di assorbire senza eccessivi traumi spinte dirompenti non ha messo in crisi l'intero assetto istituzionale. Occorreva però prendere coscienza del particolare momento,

delle nuove pressanti e legittime richieste dei diversi livelli territoriali per mettere mano ad una revisione per certi versi indifferibile. Federalismo e sussidiarietà, elezione diretta del Presidente della Repubblica, inserimento in Costituzione delle *authority* e della Banca d'Italia, partecipazione all'Unione europea, sdoppiamento del CSM e contestuale separazione delle funzioni, nuove regole per la giurisdizione. Sono questi i principali tratti somatici del progetto di revisione costituzionale approvato dalla Commissione bicamerale nei primi giorni di novembre dello scorso anno. Si conclude così la seconda fase dei neocostituenti e dopo 15 anni il processo di revisione della Carta costituzionale abbandona il limbo delle ipotesi ed assume caratteri e connotati di concretezza.

Proprio con riferimento a quelle pressanti richieste dei diversi livelli territoriali di cui parlavamo poc'anzi, cominceremo la nostra analisi nel merito proprio dalle spinte autonomistiche degli enti locali. Per quanto riguarda il federalismo — un po' leggero nell'attuale formulazione — la bicamerale ha licenziato un progetto che si colloca per intero al di fuori di quell'impianto sistematico tracciato dalla Costituzione del 1947. La novità maggiore va ricercata nell'uso della tecnica enumerativa ai fini della distribuzione delle competenze ai diversi livelli territoriali di Governo. In analogia con quanto si registra per gli ordinamenti di tipo federale il progetto non immagina più lo Stato centrale come ente a competenza generale, chiamato cioè ad intervenire in tutte le materie che non gli siano espressamente sottratte, ma come ente a competenze enumerate. Competenza generale il progetto riconosce invece alle regioni per quanto riguarda la legislazione ed ai comuni per ciò che attiene all'amministrazione. Altra novità rilevante deve cogliersi in relazione all'organizzazione regionale, la disciplina della quale viene demandata per intero alle stesse regioni che dovranno scegliere la propria forma di Governo ed il proprio sistema elettorale. Nello stesso segno è indirizzata la disciplina dell'autonomia finanziaria degli

enti locali mentre l'autonomia tributaria dovrà essere stabilita da leggi dello Stato che costituiranno la base per la loro istituzione a livello locale.

Questa mancanza di autonoma capacità impositiva deve indurci a meditare seriamente sulla volontà di introdurre realmente quell'autentico federalismo fiscale del quale ha parlato non a caso il senatore D'Onofrio. Altro dato significativo per la disciplina dell'autonomia finanziaria può essere individuato nella partecipazione al gettito complessivo dell'entrata tributaria dello Stato. Di rilievo, ancora, l'attribuzione dei beni demaniali ai comuni nel cui territorio gli stessi sono ubicati, con la sola eccezione di quelli riservati espressamente allo Stato, alle regioni e alle province con legge approvata dalle due Camere.

A proposito delle leggi, nel tentativo di eliminare tutti i limiti di un sistema di bicameralismo perfetto diventato ormai anacronistico, sono state introdotte delle indubbe novità che hanno però determinato la notevole frammentazione del procedimento legislativo. Sulla base del testo approvato in Commissione e della previsione di un Senato definito « a geometria variabile » è possibile oggi contare almeno cinque categorie principali di procedimenti legislativi. Astrattamente sono previste leggi bicamerali paritarie per le quali è prevista la presenza del Senato in composizione semplice, leggi bicamerali paritarie con il Senato in composizione integrata, leggi a bicameralismo imperfetto con il Senato in composizione integrata e leggi a bicameralismo imperfetto con il Senato in composizione semplice, nonché leggi monocamerali in senso proprio. A tale proposito molto probabilmente — o meglio, certamente — occorrerà prevedere un meccanismo meno articolato e più agevole.

Passando adesso al tema della giustizia, dirompenti appaiono le novità introdotte nel sistema in tema di giustizia amministrativa, ancor più se rapportate ad un progetto di riforma costituzionale che nel suo complesso, in particolar modo per quanto riguarda la giustizia, è improntato

all'insegna della prudenza estrema, se non addirittura dell'immobilismo. Tramontato, per fortuna, il mito della giurisdizione unica, che sarebbe stato un ritorno più che un'innovazione, atteso che fra il 1865 e il 1889 il sistema della giurisdizione unica era stato sperimentato nel nostro paese con risultati poco soddisfacenti, si è passati ad un concetto, per la verità abbastanza ambiguo, di unità funzionale della giurisdizione. Viene modificata la concezione, ispirata al sistema francese, di una giustizia amministrativa che ruota intorno al Consiglio di Stato nella sua doppia funzione di consigliere del principe — attività consultiva — e giudice (ora quasi solo di appello), per arrivare ad un sistema nel quale il Consiglio di Stato è declassato quale organo ausiliario di consulenza giuridico-amministrativa del Governo. Il ruolo del Consiglio di Stato verrebbe assunto dalla Corte di giustizia amministrativa che dovrebbe essere investita di funzioni di appello rispetto ai TAR regionali. In tal modo il giudice amministrativo nel suo complesso diventa così un giudice puro, assorbendo anche le funzioni giurisdizionali in materia di contabilità pubblica e di responsabilità patrimoniale dei pubblici funzionari, esercitate fino ad oggi dalla Corte dei conti.

Altra novità importante, anche se ancora non meglio definita è da ravvisarsi nel criterio di riparto della giurisdizione fra giudice ordinario e giudice amministrativo, passandosi dalla distinzione dei diritti oggettivi...

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Soggettivi !

ROBERTO MANZIONE. ... fra diritti soggettivi ed interessi legittimi. Grazie, onorevole Boato.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. La sto ascoltando con attenzione.

ROBERTO MANZIONE. La ringrazio. Dicevo, passandosi dalla distinzione fra diritti soggettivi ed interessi legittimi a

quella della competenza sulla base di materie omogenee indicate dalla legge.

Tutto l'impianto, però, non ci convince appieno ed occorrerà operare una rivisitazione del nuovo sistema prospettato, anche sulla scorta degli emendamenti presentati.

Così come, onorevole Boato — illustre relatore —, non ci convince appieno il prospettato sistema della separazione delle funzioni tra magistrati del pubblico ministero ed i giudici ordinari. Non ci convince perché è una scelta a metà rispetto a due modelli assolutamente antitetici e contrapposti. In questa logica, consequenzialmente, non ci convince la bipartizione del CSM che, invece, avrebbe ragion d'essere solo in considerazione della effettiva separazione delle carriere. Al riguardo abbiamo letto i fiumi di inchiostro che sono stati scritti in merito a quella necessità di cultura della giurisdizione che giustificerebbe da sola la necessità di non separare le carriere. La verità è che a parte gli organismi rappresentativi, ribadita l'indipendenza dall'esecutivo, gli stessi giudici non vedrebbero male una netta separazione delle carriere rispetto ai magistrati del pubblico ministero; cosa, questa, che si sposerebbe — e non è un dato secondario — con i principi di terzietà del giudice previsti dalla riforma del codice di procedura penale, vanificando e facendo venir meno quelle diffidenze legate ad una forma di inquinamento ambientale che obiettivamente contamina il nostro sistema processual-penalistico.

Allo stesso modo non si comprende perché, rispetto all'obbligatorietà dell'azione penale, pur riconoscendo tutti la sostanziale ipocrisia della dizione, non si sia operata una scelta che consentisse in qualche modo di mitigare o eliminare una discrezionalità assolutamente insindacabile che, di fatto, il sistema attuale riconosce ad ogni pubblico ministero. Né si può ritenere che l'aver introdotto l'obbligo per il ministro della giustizia (per fortuna è sparita la grazia) di riferire annualmente al Parlamento sull'esercizio dell'azione penale costituisca in qualche

modo un deterrente o una garanzia. Tutto sommato mi convinceva di più la vecchia formulazione dell'articolo 132 che prevedeva la possibilità di stabilire per legge le misure idonee ad assicurarne l'effettivo esercizio. Tale assunto, per esempio, poteva configurare una preindicazione delle priorità sulla falsa riga della famosa circolare Zagrebelsky che tutti conosciamo. Né mi tranquillizza, a tale proposito, la scoperta da parte della Commissione dell'articolo 405 del codice di procedura penale, che ha determinato l'inserimento dell'inciso relativo alla *notitia criminis*. E che questo sia l'effettivo nervo scoperto di tutto il nostro sistema delle garanzie è testimoniato dalla ricorrenza del problema in tutte le audizioni, da quello di Gaetano Pecorella, presidente dell'Unione delle camere penali, a quella di Elena Paciotti, presidente dell'Associazione nazionale magistrati, che espressamente riconosce — e bisogna dargliene atto — che esiste realmente un problema di non effettività del principio dell'obbligatorietà dell'azione penale.

Certamente apprezzabili appaiono poi le più specifiche garanzie processuali assicurate ai cittadini con il disposto dell'articolo 130. A parte la collocazione, la paura è però che in un sistema processuale così squilibrato e così condizionato come quello attuale certe previsioni possano restare mere enunciazioni di principio.

Qualche perplessità desta ancora l'articolo 101 che riduce il *quorum* necessario per l'approvazione dell'amnistia e dell'indulto, modificando un'innovazione opportunamente introdotta con la legge costituzionale del 6 marzo 1992, n. 1.

Abbiamo limiti di tempo e devo quindi avviarmi alla conclusione. Come dicevo all'inizio dobbiamo avere il coraggio di andare avanti sulla strada delle riforme. Per riprendere il mito di Teseo dobbiamo affidarci all'aiuto di Arianna che nella nostra società deve rappresentare la forza autentica dei valori umani e sociali improntati anche a buon senso che, pur senza essere pregni di eroismo, risultano essenziali per vivere e per progredire, per

fare in modo che vengano sempre più accentuati i diritti dei cittadini comuni nei confronti dei pubblici poteri. Noi ce la metteremo tutta (*Applausi dei deputati del gruppo del CCD*).

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

LUCIANA SBARBATI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il problema della revisione della seconda parte della Costituzione si è affermato in questi anni con iniziative diverse e direi sparse; però, in maniera organica, profonda, credo sia stato posto con il messaggio alle Camere dell'allora Presidente della Repubblica, Francesco Cossiga. Fin da quel momento, il partito repubblicano dichiarò la propria scelta a favore di una seconda Assemblea costituente. Questo, tanto per i risultati che aveva dato la prima, quanto soprattutto per il fallimento delle Commissioni che erano state espresse dai legislativi, che avevano evidenziato tanto forti influenze esterne dalle tendenze decisamente conservatrici.

Era evidente che la statura morale dei nostri padri costituenti, desiderosi di affermare dei principi di libertà e preoccupati anche e soprattutto per l'unità del paese, non fece imboccare allora la via della forma dello Stato federale, che oggi molti reclamano con varie accezioni e che è stato un punto cruciale del dibattito anche in questa Commissione bicamerale. Vennero allora scartati, in tema di forma di governo, sia la forma presidenziale sia quella direttoriale e fu adottata la forma parlamentare, con la previsione anche di dispositivi contro le degenerazioni del parlamentarismo, secondo l'ordine del giorno Perassi. Fu creata la Corte costituzionale e costituito il Consiglio superiore della magistratura.

Io, contrariamente alla maggioranza del mio partito, nella scorsa legislatura fui presentatrice, con l'amico Ugolini, di una proposta di legge per l'istituzione di una Commissione bicamerale, che sostanzialmente ha anticipato quella che abbiamo votato in questa legislatura. Quella pro-

posta ottenne in questa Camera oltre cento firme. La ritenni e in parte la ritengo ancora valida, anche perché ero mossa dall'intento di chiedere delle modifiche non sostanziali, ma significative e chiare della seconda parte della Costituzione, affinché fosse più compatibile con le esigenze della governabilità e della stabilità. Questa Commissione, a mio avviso, avrebbe anche scongiurato i tentativi di secessione e avrebbe anche rafforzato le possibilità di un incontro tra lo schieramento del Polo e quello dell'Ulivo.

Pensavo allora che la costituzione di una assemblea costituente eletta con il sistema proporzionale fosse giustificata soltanto per una totale riscrittura della Costituzione. Oggi — alla luce del lavoro svolto dalla bicamerale, che apprezzo, sia per la mole sia per la qualità, ancorché non lo condivida per intero — penso che forse sarebbe stata necessaria la elezione di una seconda assemblea costituente. Infatti, le scelte fatte — ancorché coraggiose, innovative, sofferte, ben pilotate con una lunga mediazione, raggiungendo difficili equilibri di compromesso — oggi ci propongono un testo che ritengo faticoso, di difficile lettura, a volte contraddittorio e certamente complicato per i cittadini. Vorrei ricordare a questo proposito a tutti i colleghi che la Costituzione deve avere un dettato semplice, chiaro, poiché deve essere studiata nelle scuole e compresa dal popolo.

L'Assemblea costituente, contro la formula dello Stato accentrato, scelse la forma di Stato caratterizzata dalle autonomie regionali, intermedia tra lo Stato unitario e lo Stato federale. La politica delle autonomie, come tutti sappiamo, ebbe però un processo molto lento, per un forte ritardo soprattutto nella formazione della classe politica regionale, che non era adeguata ai compiti da assolvere.

Per questo motivo, risulta prioritario per noi repubblicani puntare, dentro questo testo, alla riforma della seconda Camera, quale Camera delle autonomie, costruendola non soltanto come Camera delle regioni, ma anche come Camera dei comuni. Per questo abbiamo presentato

un nostro emendamento, come pure altri, certamente non moltissimi ma sostanziali, considerato anche che non eravamo rappresentati nella Commissione bicamerale (questa è stata una grande amarezza, perché credo che un partito storico come il nostro, che tanto ha dato alla Repubblica, alla democrazia e alla libertà, forse avrebbe avuto un piccolo diritto a sedere in quel consesso).

L'idea chiave di questa nostra ipotesi innovativa sta nell'entrata a pieno titolo nel processo decisionale-politico generale dei rappresentanti delle autonomie, non soltanto degli eletti nei collegi regionali e dei designati nei consigli regionali, ma anche, di diritto, dei sindaci dei capoluoghi di regione, di provincia autonoma e di una quota di sindaci eletta dai loro colleghi. In tal modo, noi crediamo che si possa instaurare, nella storia degli enti territoriali di livello politico, un rapporto diretto costituzionalmente incentrato nella seconda Camera. Questo modello, a nostro avviso, riesce a superare la stessa soglia — un po' angusta, per la verità — di federalismo, poiché punta ad assegnare al comune un ruolo di protagonista, un ruolo di grande attualità, moderno, per realizzare quell'Italia dei comuni che un secolo fa evocava un signore che si chiamava Giuseppe Mazzini.

Per la profonda delicatezza del tema e anche per gli sconcertanti sintomi di disgregazione istituzionale che oggi si rilevano nel paese, noi come deputati repubblicani cerchiamo di offrire un invito ai nostri colleghi della bicamerale per un'attenta considerazione dell'articolazione delle autonomie locali, con riferimento alla realtà della provincia e soprattutto anche con una migliore definizione del quadro delle autonomie regionali e del federalismo fiscale, per giungere ad un assetto più efficace di quello federale, nella considerazione che l'Italia è comunque già Stato membro dell'Unione europea ed ha trasferito all'autorità europea parte della sua stessa sovranità.

Circa la forma di governo, ricordiamo che i nostri padri costituenti avevano strutturato un sistema parlamentare ra-

zionalizzato, che per la propria autotutela si riferiva quasi esclusivamente alla rigidità della Costituzione, in gran parte inattuata o attuata in modo ritardato. Voglio soltanto ricordare che la Corte costituzionale ha iniziato a funzionare nel 1955 e le regioni a statuto ordinario iniziarono nel 1970. Le uniche modifiche della nostra Carta sono state infatti portate avanti tramite i regolamenti parlamentari.

Oggi nelle fila del mio partito vi sono tanti sostenitori del semipresidenzialismo come pure quelli del cancellierato; così è oggi e così posso anche ricordare è stato ieri. Non c'è per questo nessuna divisione profonda; c'è semplicemente l'accettazione di idee che possono essere diverse. Ma ritengo che il rafforzamento del vertice binario Presidente della Repubblica-Primo ministro, che emerge dai lavori di questa bicamerale, non ci possa assolutamente trovare contrari, ma certamente più accorti nell'assegnazione dei ruoli e anche nel dosaggio delle rispettive attribuzioni del Capo dello Stato e dello stesso *premier*. Come partito repubblicano, infatti, fin dai tempi della costituzione della Repubblica romana del 1849, abbiamo sostenuto la tesi di un esecutivo forte, autorevole, responsabile, non esposto ad attacchi e manifestazioni di degenerazione parlamentaristica. Per questo motivo, appunto, abbiamo presentato alcuni emendamenti per creare una primaria parlamentare nel procedimento di elezione del Capo dello Stato, semplificando per quanto concerne la presentazione delle candidature e dando alla fase parlamentare, in caso di esito positivo, una grande rilevanza per il raggiungimento del *quorum*. Abbiamo voluto prevedere con questo emendamento il voto di investitura del Primo ministro della Camera dei deputati, insieme al voto di sfiducia costruttiva, al fine di avere reali garanzie di fronte ad un quadro sostanzialmente semipresidenzialista quale quello scelto dalla Commissione bicamerale. È un contributo.

Circa la Corte costituzionale, pensiamo anche che occorrerebbe meglio meditare una proposta di risoluzione dei problemi

tecnici relativi all'ampliamento delle sue attribuzioni, mentre non riteniamo di dover mettere in discussione principi che ormai costituiscono i pilastri della nostra civiltà giuridica in tema di giustizia e pensiamo che tutta la discussione parlamentare debba partire da una ricognizione attenta e rigorosa di quanto la Costituzione prevede, a partire dallo stesso articolo 101.

Infine, riteniamo che il tentativo di condurre in porto le riforme costituzionali, fatto dal presidente D'Alema e da tutta la Commissione, debba essere supportato adeguatamente da tutti coloro i quali hanno a cuore la democrazia ed il futuro dell'Italia.

Ciò non può significare comunque per nessuno l'obbligo di appiattirsi su risoluzioni prese a maggioranza che fossero ritenute confuse o addirittura dannose, rinunciando a dare il proprio apporto in maniera costruttiva. Il consesso deve agire liberamente, con grande spirito critico e con alto senso di responsabilità.

In conclusione, vorrei lanciare a tutti noi — soprattutto a voi della bicamerale — un appello ad evitare il cosiddetto riformismo immobile, spesso causato dalla nevrosi della fuga in avanti, per rinnovare sempre di più e ad ogni costo. In questi trent'anni la nostra pubblica amministrazione è stata condannata ad un lento declino proprio a causa di questo vizio profondo del suo DNA, vizio che ha scavato un abisso tra il paese reale e le istituzioni democratiche.

Con la presunzione di ritenere che la nostra tradizione politica, quella del partito repubblicano, la nostra parola ed il nostro pensiero siano ancora necessari all'Italia, noi continueremo a lavorare per un'Italia più unita e più libera, in un'Europa federata e pacifica, con la consapevolezza della nostra posizione di estrema minoranza, ma anche con l'orgoglio di essere ancora necessari alla Repubblica con la nostra cultura laica e repubblicana (*Applausi — Congratulazioni*).

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

**ALFONSO PECORARO SCANIO.** Signor Presidente, vorrei anzitutto ricordare che ho ritenuto di presentare pochi emendamenti al testo licenziato dalla bicamerale e che, fin dalla scorsa legislatura, avevo sottoscritto la proposta di istituire un'assemblea costituente. Francamente, ritengo che la via maestra da percorrere per la modifica della Costituzione debba passare attraverso la possibilità di chiamare direttamente i cittadini alla definizione delle nuove regole, con l'istituzione di un consesso democraticamente eletto per svolgere questa funzione, che si occupi direttamente di riforme costituzionali, magari non prevedendo l'immediata rieleggibilità dei suoi componenti, onde ottenere un risultato che, in qualche modo, sia — come ha detto ieri l'onorevole Boato — presbite e non miope, con la capacità quindi di ragionare in termini di riforme costituzionali guardando lontano e non alle immediate convenienze delle diverse formazioni politiche.

Entrando nel merito, credo che occorra definire in modo chiaro, di più e meglio, la parte relativa al federalismo. L'Italia è il paese delle mode: oggi tutti sono federalisti. Provengo da una forza politica nata federalista (tanto che si chiama ancora «federazione»), magari con la difficoltà di essere incorsa all'inizio in ingenuità su questo argomento, ma che ha comunque inserito il principio di sussidiarietà, di cui tanto si parla, in tutti gli atti fondanti promossi dai verdi in questo paese, trattandosi di uno degli aspetti che si contestava al partito tradizionale, con particolare riferimento all'eccesso di centralismo ed alla disattenzione al rapporto diretto con il territorio.

Ovviamente, non è nelle denominazioni che va ricercata la sostanza delle cose. Un federalismo che riproducesse il centralismo a livello regionale, cosa che già vediamo in molte situazioni, con regioni che diventano piccoli staterelli che riproducono e peggiorano la difficoltà dello

Stato nazionale, sarebbe una prospettiva che non potrebbe non preoccupare chi si accinge a varare un processo di riforma della Costituzione. Si tratta, in particolare, di evitare la perversione della riproduzione in scala — quindi, ancor più difficilmente controllabile — dei processi negativi che accompagnano i rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione, tra cittadini e potere. Tutti possiamo constatare come, già con riferimento alle deleghe ai comuni ed alle province, le regioni pongano problemi infiniti, e, mentre rivendicano con forza alcuni poteri dallo Stato centrale, si dimostrano assolutamente incapaci di applicare la sussidiarietà agli altri livelli.

Accanto a questa prima preoccupazione, vorrei richiamare il problema delle grandi città metropolitane. Dobbiamo creare un sistema equilibrato tra grandi e piccoli comuni, in un paese nel quale le città non possono essere soltanto le grandi metropoli. Dico questo come deputato eletto in una grande città metropolitana, in un collegio urbano. La preoccupazione che deve accompagnarci oggi è quella di scorporare i grandi centri. Sono favorevole alla creazione di distretti, almeno nelle tre grandi metropoli italiane, seguendo il modello di Berlino o di Amburgo, dando in questo modo non più poteri alle grandi città, bensì più spazio alle piccole e medie città che rischiano di essere soffocate dal ruolo dominante, sia politicamente sia demograficamente, dei grandi centri.

Un altro aspetto sostanziale rispetto al quale credo siano individuabili carenze attiene ai poteri dei cittadini. La riforma costituzionale al nostro esame è poco letta dal cittadino. Il discorso vale per i referendum e per la parte normativa attinente alla pubblica amministrazione, nella quale, a mio avviso, è riscontrabile una debolezza, nonché per altri aspetti, solo apparentemente secondari, qual è, ad esempio, l'inutile ed ulteriore limite di età che si pone rispetto all'elezione a senatore o a deputato, disposizione che francamente considero obsoleta.

Quanto alla giustizia, si tratta di un tema del quale si parla moltissimo. Condivido l'orientamento di chi sostiene che le riforme debbano essere realizzate con una visione presbite e non miope. Il contributo offerto dalla Commissione bicamerale sul versante delle garanzie e del potenziamento dei diritti della difesa è fondamentale. A mio avviso, invece, tale contributo risulta assolutamente negativo sotto il profilo dell'atteggiamento punitivo nei confronti di una parte della magistratura, così come si esplica, ad esempio, nella divisione del CSM e nei meccanismi disciplinari. Laddove si rivendica una maggiore tutela del cittadino, si definisce invece un meccanismo che porterebbe gran parte della magistratura italiana ad essere facilmente e permanentemente sottoposta a procedimenti disciplinari. Si tratta di un aspetto che, a mio avviso, non agevola un rapporto più equilibrato e che, invece, rende più perverso il meccanismo della giustizia.

Se si riuscirà ad introdurre modifiche a questa parte del testo, considerando che in questo paese si avverte la necessità di rendere paritari i diritti di accusa e di difesa... Tale obiettivo può essere conseguito in due modi: riducendo la forza e le possibilità della magistratura, sia inquirente sia giudicante, oppure potenziando e rafforzando i diritti della difesa. Credo che il secondo percorso sia quello giusto, mentre la prima via, molte volte sbandierata soprattutto dalle formazioni del centro-destra in questo Parlamento, rappresenti un tentativo di ridurre l'indipendenza della magistratura, aspetto sul quale, invece, dobbiamo essere particolarmente attenti, proprio per la visione di lungo periodo che deve ispirare la riforma e considerando che in questo paese, negli ultimi quarant'anni, abbiamo sofferto per la poca indipendenza e non per la troppa indipendenza della magistratura. Questo è un paese nel quale la magistratura è stata per anni subalterna, incapace di far rispettare le leggi dello Stato. Questo lo dicono quelli che oggi accusano la magistratura di incorrere in un eccesso di attività. In realtà, abbiamo avuto per anni

un totale eccesso di disattenzione, se non di subalternità al potere politico, nonostante le garanzie di indipendenza previste dalla Costituzione.

Un Parlamento che guarda in modo presbite dovrebbe preoccuparsi di quello che è avvenuto e capire che la situazione odierna è caratterizzata da eventuali eccessi che vanno limitati, ma che la storia di questo quarantennio — e, quindi, della Costituzione vigente — è invece una storia diversa, cioè la storia di una magistratura che è stata subalterna al potere politico, al punto da non controllare in modo diffuso le vicende del potere politico che hanno portato alla corruzione ed al malcostume in questo paese ad un livello obiettivamente esagerato. La nostra classe politica — ahimè! — non è riuscita nemmeno, in cinque-sei anni dall'inizio delle famose inchieste di Mani pulite, a istituire una Commissione d'inchiesta per accertare cosa sia stata la corruzione nel nostro paese, né a costituire una Commissione sulla vicenda della Guardia di finanza, mentre oggi si invoca una Commissione d'inchiesta volta a stabilire le ragioni per le quali la magistratura ha realizzato certi interventi.

Se riusciremo a raggiungere un equilibrio riflettendo sui principi e sui valori, potremmo senz'altro essere d'accordo. La vera posizione giustizialista nella storia di questo paese è quello di chi vuole il piccolo extracomunitario in galera ed il grande faccendiere di Stato in libertà: questa è la vera posizione di tutti i peronismi! Dobbiamo smetterla con la favola del giustizialismo, riferito tra l'altro a chi chiede semplicemente che i politici seguano le stesse procedure giudiziarie che deve seguire il normale cittadino di questo paese. Proprio oggi abbiamo vissuto il paradosso dato dal fatto che, quando un parlamentare si considera spiato, afferma che si tratta di una cosa gravissima, di un complotto, mentre quando lo stesso mette le microspie, ciò diventa quasi una prerogativa del parlamentare.

Signor Presidente, vorrei soffermarmi sulla questione dell'amnistia, perché non

credo che con la riforma della Costituzione si possa cancellare un'altra riforma approvata dal Parlamento, quella che rendeva meno agevole l'approvazione di una legge di concessione dell'amnistia, proprio per far diventare meno costante e continuo il ricorso alla concessione di amnistie nel paese. A maggior ragione, in un sistema parlamentare maggioritario, l'amnistia non può essere concessa con la semplice maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera.

Vorrei soffermarmi, infine, sulla questione del referendum. Come è noto, ritengo si debba consentire ai cittadini italiani di esprimersi su quesiti omogenei, alla luce delle pronunce della Corte costituzionale. Un criterio del genere, se è valido per i referendum abrogativi, a maggior ragione lo è quando un cittadino si deve esprimere su materia articolata. La Commissione bicamerale ha addotto argomenti diversi, legittimamente approvati con maggioranze differenti. Credo che dovrebbe essere consentito ai cittadini di pronunciarsi in modo adeguato. In un dibattito come questo è un argomento importante, non perché lo hanno sostenuto costituzionalisti di chiara fama o perché lo ha affermato Dossetti prima di morire come elemento di differenza tra il referendum e il plebiscito. Il referendum infatti consente di esprimerci in modo articolato e libero, evitando di realizzare delle « Costituzioni arlecchino », ma evitando anche di cadere nella logica del « bere o affogare » o di imporre l'obbligo di rispondere ad un quesito disomogeneo.

Sono questi gli aspetti da affrontare nel corso di una discussione serena ed approfondita, nella quale nessuno pensa di avere in tasca la verità assoluta e tutti sono disponibili a mettere in discussione, ovviamente nell'ambito dei valori di riferimento a cui ognuno di noi si ispira, i propri convincimenti per arrivare ad una vera scelta costituente.

Dobbiamo guardare i problemi in prospettiva per vedere come possiamo aggiornare la Carta costituzionale, per fare in modo che questa riforma non si riduca solo ad un grande scontro sulla giustizia,

ma rappresenti invece una modifica di lungo periodo, che possa durare nel tempo e che sia in grado di dare ai cittadini una maggiore capacità di incidere democraticamente nei processi decisionali. Questo infatti è il nostro compito. Diversamente questa riforma si muoverebbe in una logica partitocratica che non ci interesserebbe e che svuoterebbe di significato il nostro lavoro.

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

**LUIGI MASSA.** Signor Presidente, signor presidente della Commissione bicamerale, colleghi senatori e colleghi deputati, signori rappresentanti del Governo, non nascondo la mia preoccupazione di fronte alla variegata accoglienza registrata, all'inizio di questo passaggio parlamentare, dalla proposta di riscrittura della seconda parte della Costituzione che la Commissione bicamerale ci ha sottoposto.

Cerco di essere ottimista e di evidenziare tutte le ragioni che devono spingere il Parlamento a ricercare con forza un accordo sulle principali regole del nostro Stato. Mi accorgo che sono molti e che insieme rappresentano la maggioranza dell'Assemblea quei colleghi che, come me, credono nell'assoluta necessità che questa vicenda si concluda con un esito positivo. Come dicevo, cerco di essere ottimista, ma non sempre ci riesco, soprattutto ultimamente.

Ognuno di noi in questa sede è portatore di una particolare esperienza. Ciascuno ha un proprio privilegiato punto di osservazione. Il mio è caratterizzato dal fatto di essere uomo di sinistra, radicato nella storia delle mie borgate del nord-ovest sabauda, con tutto ciò che ne consegue. Non vi è alcun dubbio che questa connotazione complessiva porti a quella prudenza innata in chi combatte intimamente tra la volontà di innovare, progredire e cambiare e la paura di alterare meccanismi consolidati. È la cultura del « *bugianen* », della via vecchia e della via nuova, che ci spinge ad essere

come quella cattiva lavandaia che non trova mai la pietra giusta su cui appoggiarsi e compiere il proprio lavoro.

Le mie orecchie sono, quindi, abituate ad udire, forse prima di altre, il frastuono del silenzio, quel rumore di fondo che nasce dal profondo della pancia del paese, lasciando intendere una protesta, ma, forse ancor di più, una paura del nuovo.

Mentre voi, colleghi della bicamerale, lavoravate intensamente a riscrivere la bozza delle nuove regole del nostro paese, il mio più modesto compito, insieme ad altri colleghi, era quello di lavorare ad un altro profondo cambiamento, come si usa maldestramente dire, a Costituzione invariata. Mi riferisco al grande processo di decentramento, riorganizzazione e dimagrimento della macchina burocratica dello Stato, di decentramento alle regioni e agli enti locali di funzioni e compiti amministrativi, di sburocratizzazione, delegificazione e semplificazione.

Mi riferisco, in particolare, alla legge n. 59 ed al processo che con essa si è avviato. È un processo che oggi, mentre sta entrando nel vivo delle questioni, soffre di quell'insieme di sensazioni che io chiamo il rumore profondo della pancia del paese.

Nel primo testo a noi noto del vostro lavoro, colleghi della bicamerale, la comprensione di questo grande processo, che con legge ordinaria il Parlamento aveva avviato, non sembrava piena, al punto che circolava una battuta, quella di tentare di riscrivere la Costituzione a legge n. 59 invariata.

Le correzioni apportate dagli emendamenti presentati e votati hanno invece posto le premesse affinché questo disegno, tracciato dal Parlamento con legge ordinaria, sia pienamente recepito nella fase costituente. Mi riferisco, come avrete già inteso, all'accoglimento del concetto della pluralità delle pubbliche amministrazioni, della loro reciproca autonomia all'interno di un quadro ordinato di competenze ben definite, all'introduzione del principio di sussidiarietà verticale, alla prevalente sottoposizione al diritto privato, al principio del privilegio del regolamento sulla legge,

a quello dell'autoresponsabilità dell'amministrazione nell'espletare le proprie attività attraverso la semplificazione del procedimento amministrativo, la separazione netta della politica dalla gestione, la privatizzazione del rapporto di pubblico impiego con tutto ciò che ne consegue.

Dovrei dire: bene o almeno fin qui tutto bene, come diceva ad ogni piano quel tizio che cadeva dall'alto del palazzo. Ma già oggi, nella fase di concreta applicazione della norma ordinaria di riforma, nella fase di emissione dei decreti legislativi previsti dalla delega, si ode quel brontolio di pancia di cui parlavo. Nel momento in cui si incide con il bisturi, la paura è altra e il dolore si sente.

Ecco allora che, in un paese in cui il corporativismo è spinto sino al limite condominiale, le resistenze si fanno davvero intense. Finché scriviamo norme, tutto va bene; quando dobbiamo renderle cogenti, allora la musica cambia. Per ragioni che interessano la storia più che l'analisi politica del secolo che sta per concludersi, l'Italia unita e repubblicana è diventata un sistema a feudalità diffusa, tanto che i particolarismi e gli interessi collettivi, semicollettivi e individuali costituiscono un intreccio inestricabile, non certo agevole da riformare. È da lì che nascono le maggiori resistenze. Noi siamo il paese in cui ogni privilegio è considerato un diritto.

Nelle prossime settimane, colleghi, in quest'aula troveremo i « difensori del re » quando discuteremo di liberalizzazione del commercio. Il brontolar di pancia lascia intendere la volontà di ogni italiano di riformare il cortile del vicino, mai il proprio.

Presidente, più dei sottili, palesi o decisamente evidenti giochi politici, è il brontolar di pancia che mi sembra il pericolo più grande che corrono i nostri lavori, perché poi la politica si piega più facilmente alla ragionevolezza; gli interessi particolari, invece, meno. I direttori generali si coalizzeranno se ne dovremo sopprimere uno, non si sa mai; i notai protesteranno se ridurremo il numero degli atti; i sindaci vorranno più potere

contro le regioni di colore diverso e le regioni vorranno più potere perché ciò sta nell'ordine delle cose. E tutti non vorranno più le province, le quali si difenderanno furiosamente e non con tutti i torti.

Quando ero ragazzo, mio padre, che mi insegnava ad andare in bicicletta, soleva dirmi di non fissare la ruota, ma di guardare avanti, perché quello era l'unico modo per garantire l'equilibrio. Le riforme tendenzialmente le fanno i presbiteri, per i miopi c'è qualche problema in più.

Quando i costituenti del secondo dopoguerra lavoravano, avevano rispetto a noi paradossalmente due vantaggi di fondo: l'assenza dei sondaggi quotidiani e un paese distrutto e alla fame. Noi abbiamo la maledizione di misurare ogni giorno la temperatura dell'elettorato su qualsiasi cosa accada e su qualsiasi battuta si dica. Noi abbiamo il vantaggio, ma anche la sfortuna, di avere un paese prevalentemente garantito che, rispetto a quello del 1948, ha più da perdere che da guadagnare, anche se il partito dei non garantiti, dai disoccupati del sud al popolo delle partite IVA del nord-est, tende a crescere.

Se l'agire quotidiano del Governo di un paese deve avere le antenne ed essere costantemente in contatto anche con le pulsioni sociali più basse, per fare le riforme occorre forse staccare alcuni di questi collegamenti e cercare insieme di ipotizzare, in laboratorio, soluzioni praticabili.

Se guardiamo la ruota della bicicletta o la punta dei nostri piedi, proveremo inevitabili sensazioni di vertigine, che ci bloccheranno, producendo un avvistamento dei nostri lavori e forse un fallimento che non ci possiamo permettere.

Occorre allora volare alto, guardare avanti e avere il coraggio di osare, ma guai a noi se, mentre discuteremo con i tempi che saranno necessari, perderemo l'occasione di realizzare le grandi riforme a Costituzione invariata.

Ha ragione il collega Rebuffa quando dice che quel che serve è la riforma delle classi politiche prima che del testo della

Costituzione. Il sovrappeso di domanda che egli denuncia oggettivamente esistere sul sistema politico si risolve alleggerendo lo Stato, favorendo un processo di decentramento, di liberalizzazione del sistema autoritativo, coinvolgendo in modo equilibrato il sociale, il privato e favorendo l'intervento del cittadino.

Per fare questo non c'è altra strada che andare avanti, ritornando a far assumere alle forze politiche quel ruolo che è loro proprio e che per timore del passato recente abbiamo un po' abbandonato, anche perché solo con il ritorno della politica e della capacità di selezione della classe dirigente noi costruiremo quella rete di amministratori in grado di reggere (cosa che oggi non è detto sia) un processo di trasformazione federalista dello Stato; altrimenti, nel caos sanzioneremmo un mondo in cui gli imputati talvolta fanno i giudici, i giudici fanno talvolta i politici, i pretori fanno talvolta i medici, ciascuno invadendo i ruoli altrui. Nel Governo il primato della politica deve e può essere ribadito solo se sapremo agire ricomprendendo nella Costituzione formale ciò che la società ha già consegnato a quella materiale. Credo che in questo Parlamento ci siano le risorse per fare tutto ciò. Mi auguro che si trovi il coraggio di farlo fino in fondo, con la forza di sperimentare, con il minor numero di *arriére pensée* possibili. Il lavoro fatto da voi, colleghi della bicamerale è importante; il miglioramento del testo può e deve essere fatto, non dimenticando mai che il meglio spesso è nemico del bene e che il bene del paese è una buona riforma, che garantisca ai cittadini di ottenere uno Stato più « leggero », meno centralista, più giusto, meno burocratico, più amico e in cui sia chiaro che chi vince governa e chi perde controlla e che sia possibile anche perdere le elezioni, senza che ciò appartenga alla categoria del dramma collettivo (*Applausi dei deputati dei gruppi della sinistra democratica-l'Ulivo e misto-verdi-l'Ulivo*).

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

GIANCARLO PAGLIARINI. I lavori della Commissione bicamerale erano cominciati veramente molto male e i risultati li vediamo nel testo che è stato sottoposto al nostro esame, che è debole e che mi sembra abbia tutte le caratteristiche di un'occasione perduta e che, se non sarà modificato, non passerà mai l'esame dei referendum popolari. Certamente in Padania questo testo verrà sonoramente bocciato.

In particolare ho due ricordi. Il primo è di circa un anno fa, febbraio 1997; in quel mese la lega nord per l'indipendenza della Padania aveva proposto di inserire nella Costituzione italiana un articolo che prevedeva il referendum sull'autodeterminazione.

Non potevamo non proporlo poiché, a quei tempi, tutti parlavano di federalismo e quello era esattamente il principio posto alla base di ogni patto federale. La parola *foedus* infatti significa « patto » e un patto ha senso solo se i contraenti sono liberi assolutamente di aderire al patto, se vogliono, ma anche di non sottoscriverlo, se non lo vogliono. Se non si ha questa libertà, mi spiegate che razza di patto è?

La nostra proposta di legge costituzionale era composta di sette articoli, il primo dei quali era il seguente: « La Repubblica italiana riconosce ai popoli che ne fanno parte il diritto all'autodeterminazione ». Il secondo era il seguente: « Il diritto all'autodeterminazione viene esercitato attraverso un referendum popolare ». È ovvio che, in assenza di questo principio di libertà, non è assolutamente possibile parlare di federalismo. Ma quel nostro disegno di legge costituzione non è mai stato né discusso né bocciato dalla Commissione bicamerale, perché il Presidente Violante lo aveva dichiarato irricevibile e di conseguenza non lo aveva trasmesso alla Commissione guidata dal collega D'Alema. Comino, capogruppo della lega nord, era intervenuto per protestare contro questa assurda decisione che vietava addirittura la discussione di un nostro disegno di legge e nel suo intervento in aula aveva dichiarato che la decisione del Presidente della Camera dei

deputati del Parlamento di Roma dimostrava che le istituzioni dello Stato italiano erano illiberali, antidemocratiche...

PRESIDENTE. Mi consenta, onorevole Pagliarini: « il Parlamento » !

GIANCARLO PAGLIARINI. Nel mio testo c'è « il Parlamento di Roma ». Siamo a Roma, no ?

PRESIDENTE. Consenta alla Presidenza di precisare che, quando si parla del Parlamento, è il Parlamento.

GIANCARLO PAGLIARINI. Certo che glielo consento, ci mancherebbe altro !

...erano illiberali, antidemocratiche, repressive e fasciste.

Ricordo che alla parola « fasciste » il Presidente Violante era sobbalzato, era diventato pallido e aveva interrotto il nostro capogruppo con queste precise parole: « Onorevole Comino, mi scusi, non posso consentire che si dica "fascista" a questa istituzione. È chiaro ? ».

Quell'interruzione significava, se le parole hanno un senso, che Violante non accettava che il Parlamento italiano fosse considerato fascista; però Violante non se l'è sentita di contestare la chiara ed esplicita dichiarazione che il Parlamento italiano...

PRESIDENTE. Mi scusi, onorevole Pagliarini, perché vuole che io, nei suoi confronti, debba fare esattamente quello che legittimamente e doverosamente ha fatto l'onorevole Violante nei confronti di Comino ? Se lei continua su questa strada, mette me nella stessa condizione in cui si è trovato il Presidente Violante.

GIANCARLO PAGLIARINI. Onorevole Presidente, tutto quello che sto dicendo risulta da un documento pubblico. Si tratta del resoconto stenografico della seduta di mercoledì 5 febbraio 1997. A questo punto allegatelo agli atti ed io passo al resto. È contento ?

PRESIDENTE. Mi sembra che sia la cosa più prudente.

GIANCARLO PAGLIARINI. Però l'alleghiamo agli atti, altrimenti non ci siamo mica ! Benissimo, andiamo avanti !

Il secondo ricordo è più lontano, risale ai mesi di luglio e agosto 1996. Quando si stava elaborando il testo della proposta di legge costituzionale, quella che poi avrebbe fatto nascere la Commissione bicamerale, la lega nord continuava a proporre in tutte le sedi numerosi miglioramenti. Polo ed Ulivo non ne hanno accettato nessuno, neanche successivamente; purtroppo la Commissione bicamerale non li ha tenuti in nessun conto. Io però ne voglio ricordare alcuni perché li ritroveremo negli emendamenti che discuteremo in questa stessa aula fra due settimane.

In primo luogo avevamo proposto di inserire nella Costituzione un principio volto a garantire un minimo di tutela costituzionale all'impresa. Non è passato ? Va bene, prendiamo atto che Polo ed Ulivo non vogliono tutelare nella Costituzione le imprese ed il lavoro, ma vogliono solo comandare loro, mentre una Costituzione che garantisca maggiore tutela alle imprese limiterebbe il potere dei politici. Ecco perché questa proposta della lega nord non è stata accettata.

In secondo luogo, proponevamo di regolamentare nella Costituzione i confini del diritto di sciopero (naturalmente solo in casi particolari, cioè nei servizi di pubblica utilità, eccetera). Ma una proposta del genere avrebbe tolto potere ai sindacati e così non se ne è fatto nulla. In terzo luogo, chiedevamo di fissare nella Costituzione un tetto massimo alla pressione fiscale e inquadrare meglio nella Costituzione il potere di tassazione e limitarlo. Anche questa proposta della lega nord non è stata accolta perché avrebbe tolto potere ai politici e li avrebbe obbligati ad un maggior senso di responsabilità. Ma scherziamo ? Questi sono pensieri da calvinisti ! Via, via ! Polo e Ulivo di queste cosacce da padani non ne vogliono nemmeno sentire parlare !

E ancora: inserire nella Costituzione un principio anti-*trust*; inserire il principio che con il debito pubblico si possono fare investimenti ma non si possono finanziare le spese correnti (questo principio noi lo chiamavamo « clausola di tutela delle generazioni future »); dare saldo presidio costituzionale al principio della libertà di stampa; eliminare la contraddizione tra l'articolo 1 (« la sovranità appartiene al popolo che la esercita nelle forme e nei limiti stabiliti dalla Costituzione ») e gli articoli dell'attuale Costituzione che limitano enormemente l'esercizio del referendum; limitare con la Costituzione la presenza dello Stato nell'economia e sancire nella Costituzione il principio dell'assoluta uguaglianza tra pubblico e privato. A mio giudizio queste sono due sfere parimenti sovrane. Se tra queste due sfere sorgono gravi conflitti, a decidere deve essere la volontà popolare attraverso un referendum. Il cosiddetto primato della politica secondo me è un'idea falsa e una società libera e aperta è sempre dualistica, poggia cioè su un'assoluta uguaglianza tra privato e pubblico.

Nel testo elaborato dalla Commissione bicamerale non vi è traccia di questi principi e noi li abbiamo inseriti in tutti i documenti, discussioni e incontri pubblici.

E questo è logico, perché alla base di tutto il contrasto che qui, nel Parlamento italiano, si può quotidianamente toccare con mano tra i deputati e i senatori della lega nord per l'indipendenza della Padania e gli altri membri del Parlamento c'è un'insanabile differenza culturale.

Noi siamo convinti che il potere sia del popolo, della gente e, di conseguenza, tutte le nostre azioni e proposte vanno in quella direzione, ma la maggioranza dei membri della Commissione bicamerale e dei due rami del Parlamento italiano hanno idee diverse.

Il potere, per i nostri colleghi, sia del Polo che dell'Ulivo, è e deve restare qui a Roma, nei palazzi del potere. Il potere è cosa della Chiesa, della grande industria, dei sindacati, del grande partito di questa grande sinistra, cioè quello che per con-

servare il potere fa una politica di destra; il potere è dei burocrati di Roma, non è del popolo.

Il testo che stiamo esaminando è stato scritto da mani che hanno questa concezione dello Stato e del potere. Il risultato è che questo testo non delega potere ma ne accentra ancora di più a Roma, anche se i membri della Commissione bicamerale, con grande fantasia e, devo dire, con una « faccia di tozza » veramente incredibile hanno avuto il coraggio di battezzare questo testo centralista con il nome di « Ordinamento federale della Repubblica ». Meno male che non si sono spinti fino ad intitolarlo « Ordinamento della Repubblica federale »! Capisco che avevano bisogno di sollevare un polverone per fare finta e cambiare qualcosa, ma a tutto c'è un limite.

Parlare di Repubblica federale sarebbe stato veramente troppo e se ne sono resi conto anche loro. Capite però che quella parola magica, federale, dovevano pur metterla da qualche parte. Così è saltata fuori questa perla, questa Costituzione kafkiana: stiamo discutendo dell'ordinamento federale di una Repubblica che non è federale.

Signori, la verità è che in questo testo di federale non c'è niente di niente. Queste sono affermazioni gravi che non posso fare senza poi dimostrarle e lo farò, commentando per voi e per la gente che sta pazientemente ascoltando *Radio radicale* l'articolo più centralista di questo testo centralista: l'articolo 62, che parla delle tasse.

La lega nord per l'indipendenza della Padania non ha mai perso l'occasione per proporre quella che noi chiamiamo l'inversione dei flussi fiscali. Oggi i soldi delle tasse vanno quasi tutti a Roma, allo Stato centrale, che ne spende una buona parte direttamente, perché gestisce in prima persona alcuni servizi (istruzione, esercito, ministeri, giustizia, eccetera); quello che non viene gestito direttamente da Roma torna indietro ai comuni (i cosiddetti trasferimenti statali). Con quei quattrini e con le entrate proprie gli enti locali svolgono i servizi non gestiti direttamente

dallo Stato, ma i trasferimenti sono, come si dice in gergo, fortemente vincolati: gli enti locali possono usare questi quattrini solo per fare quello che gli dice lo Stato; se un ente risparmia da una parte, non può usare quei soldi per fare altro. Secondo la lega nord i flussi fiscali dovrebbero essere invertiti, come abbiamo sempre proposto.

Oggi i soldi pagati, per esempio, da un cittadino di Vicenza, di Bergamo, di Desenzano, vanno a Roma dove si fermano e fanno una brutta fine, ad eccezione di quella piccola parte che Roma rimanda indietro ai comuni. Con l'inversione dei flussi fiscali, i soldi delle tasse smettono di fare questi assurdi viaggi di andata e ritorno. Con la proposta della lega nord le cose sarebbero organizzate in modo più logico e razionale: le tasse di Bergamo resterebbero a Bergamo, che si terrebbe quello che gli spetta per svolgere i suoi compiti; il resto andrebbe alle province, che si terrebbero quello che è necessario per svolgere i loro compiti; il resto ancora alle regioni e infine a Roma, dove arriverebbe solo quello che spetta allo Stato centrale perché svolga i suoi compiti, senza i balletti di andata e ritorno ai quali dobbiamo assistere quotidianamente.

Secondo noi, per raggiungere questo obiettivo, ci si può organizzare in tre modi. Il primo è che le regioni si tengono il 100 per cento delle loro tasse ed ogni anno decidono tutte assieme, con la massima trasparenza, cosa mettere in comune per le spese generali dello Stato, per le dovute politiche di solidarietà e per lo sviluppo delle regioni più arretrate. Noi riteniamo che la quota da mettere in comune non debba superare il 20 per cento.

Un secondo modo è che le regioni si tengano le loro tasse e lo Stato è titolare di una sola imposta che viene pagata da tutti i cittadini di tutte le regioni. Con questi soldi lo Stato svolge i suoi compiti.

La terza possibilità è che il gettito delle solite tasse (IVA, IRPEF, eccetera) venga suddiviso tra le regioni e lo Stato centrale. Questo è il principio della compartecipazione.

Personalmente preferisco la prima soluzione, ma vanno bene anche le altre due. Ognuna delle tre elimina comunque l'assurdo balletto al quale dobbiamo assistere oggi, che genera tante ingiustizie e tanta inefficienza. La Commissione bicamerale, con l'articolo 62, propone invece un balletto ancora più bizantino, più centralista, più ingiusto e più inefficiente di quello di oggi. Vediamo di cosa si tratta.

L'inizio apparentemente è buono e infatti il comma 2 dell'articolo 62 recita: « I comuni, le province e le regioni stabiliscono ed applicano tributi ed entrate propri ». Uno allora dice: che bello, finalmente comuni, province e regioni stabiliscono ed applicano tributi ed entrate propri! Uno pensa che il sistema che avevano in mente quelli che hanno scritto un articolo che comincia in questo modo sia proprio quello che ho appena descritto e dice: sono proprio contento, non ci sono più i soldi ballerini che vanno a Roma e che in piccola parte tornano indietro! Che bello, è finita quell'assurdità tecnica che è la finanza derivata! Che bello, il potere si avvicina al popolo, esce dai palazzi romani! Che bello, finalmente i politici bravi saranno quelli che dimostreranno di saper lavorare duramente e con creatività e non quelli che sono più abili a fare i giri dei palazzi romani, con la mano tesa, quelli più abili a chiedere soldi per il loro collegio, in cambio di un voto, di un appoggio, di una raccomandazione o il nome dell'appartenenza alla stessa famiglia. Che bello, finalmente si sostituisce la cultura del lavoro e del fare alla cultura del chiedere e dell'aiuto mafioso!

Purtroppo non è così, perché l'articolo continua dicendo: « essi dispongono, inoltre, di una quota non inferiore alla metà del gettito complessivo delle entrate tributarie erariali, escludendo dal computo le risorse da riservare, anno per anno, alle esigenze indivisibili della comunità nazionale indicate nel quarto comma. » Come, le entrate erariali? Allora non avevamo capito niente? Cosa sono queste entrate?

Avevamo capito che non c'erano più e che finalmente le tasse venivano pagate ai comuni, alle province e alle regioni.

Si sente puzza di bruciato e allora andiamo di corsa a vedere cosa dice questo quarto comma: « Sono sottratte dal computo dei tributi erariali da ripartire tra comuni, province, regioni e Stato le risorse destinate: a) al servizio del debito pubblico; » — va bene, sono interessi passivi e tolti questi già non resta molto da ripartire — « b) a far fronte a calamità naturali; » — questo è giustissimo — « c) a interventi volti a favorire uno sviluppo economico e sociale equilibrato sul territorio nazionale, secondo quanto deliberato con legge approvata dalle due Camere; ».

È chiaro che questi interventi svolti a favorire uno sviluppo economico e sociale equilibrato su territorio nazionale non sono altro che assistenza al Mezzogiorno. Questo vuol dire che continueremo ad avere fiscalizzazione di oneri sociali nel Mezzogiorno, incentivi al sud, prestiti d'onore, borse di studio, 800 mila lire al mese a quelli che accettano di andare a lavorare al nord e, già che ci siamo, 800 mila lire al mese a quelli che accettano di restare a lavorare a casa propria nel Mezzogiorno. Insomma, le solite cose che in questi anni non hanno generato nessuno sviluppo, non avendo nessun reale punto di contatto con il mercato. La differenza è che questo federalismo alla romana sarà addirittura previsto nella Costituzione.

Non è però finita, perché si tolgono anche i soldi che servono per costituire il fondo perequativo di cui al quinto comma. Andiamo di corsa a vedere cosa c'è scritto in questo quinto comma: « Con legge è istituito un fondo perequativo dal quale sono erogati i trasferimenti annui a favore delle comunità regionali nelle quali la capacità fiscale per abitante sia inferiore a certi parametri ». Questi sono altri quattrini al Mezzogiorno, ma non è finita. Fate attenzione alla perla, perché il comma 5 continua inserendo nella Costituzione il « premio di inefficienza ». C'è scritto infatti ancora: « o siano superiori i costi necessari all'erogazione dei servizi

cui il comune, la provincia e la regioni sono tenuti ». Non so se sia chiaro a tutti, ma qui si dice « superiori i costi necessari all'erogazione dei servizi ».

Facciamo un esempio, prendendo dei sindaci a caso, quello di Lecco e quello di Napoli. Supponiamo che il primo si impegni, lavori come un matto e riesca ad organizzare le cose in modo molto razionale, così che il comune di Lecco è in grado di erogare un certo servizio al costo di 100 lire *pro capite*. Supponiamo invece che il sindaco di Napoli, non per colpa sua, abbia molto da fare, sia molto impegnato in importanti convegni e trasmissioni televisive, in viaggi a Roma, e supponiamo che non trovi il tempo per organizzare le cose in modo razionale, con la conseguenza che lo stesso identico servizio che a Lecco costa 100 lire, a Napoli venga erogato al costo di 150 lire. Ebbene, se lo stesso servizio a Lecco costa 100 lire e a Napoli costa 150, vuol dire che a Napoli c'è meno efficienza. Con la Costituzione che ci viene proposta, questa inefficienza viene premiata e, dal fondo perequativo di cui stiamo discutendo, Roma prende le 50 lire che il comune di Napoli spende in più e le accredita sul conto di quel comune.

Certo, l'articolo 62 prevede anche che la quota di partecipazione ai tributi erariali sia applicata in modo uniforme a tutte le regioni. Ma non dobbiamo prenderci in giro perché è ovvio che questa quota tenderà allo zero: dopo aver pagato queste quattro cose, non resta più niente e una parte di quello che rimane deve essere data all'INPS, che altrimenti non riesce a pagare le pensioni; un'altra parte la tiene Roma per i suoi ministeri, per i dipendenti statali, per i suoi enti inutili, per svolgere le sue funzioni che, nel testo che stiamo esaminando, sono diventate trenta, alla faccia del federalismo, includendo i beni culturali, l'ambiente, l'ordinamento sportivo, il controllo delle sostanze alimentari, pesi, misure.

Da qui, come in un gioco dell'oca, si torna al comma 2: poiché le tasse che vanno a Roma restano come sono oggi, cioè di gran lunga le più alte d'Europa, e

siccome questo testo introduce la grande novità che i trasferimenti da Roma alla Padania diminuiranno in modo molto significativo, come faranno i comuni, le province, le regioni della Padania a sopravvivere? Non c'è problema: le regioni, le province e i comuni della Padania non si devono preoccupare perché, se vorranno pagare gli stipendi ai loro dipendenti, chiudere qualche buca nelle strade, fare qualche altra cosa per i loro cittadini, potranno sempre applicare l'articolo 62, comma 2, della nuova Costituzione italiana e aumentare le tasse. L'abbiamo appena visto: i comuni, le province e le regioni stabiliscono e applicano tributi ed entrate proprie.

Ma naturalmente dopo aver pagato le solite tasse a Roma! Tutto questo significa che è previsto nero su bianco un enorme e insostenibile aumento della pressione fiscale. Questo, signori, è solo uno dei tantissimi esempi del pessimo impianto di base e della pessima matrice culturale del testo consegnato dalla Commissione bicamerale. Un documento che ha un solo obiettivo: muoversi, agitarsi, sollevare un gran polverone, inventare falsi problemi e false soluzioni per fingere di cambiare qualcosa affinché tutto rimanga come prima e Roma possa continuare a sfruttare il lavoro dei popoli padani (*Applausi dei deputati del gruppo della lega nord per l'indipendenza della Padania!*)

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

**DIEGO NOVELLI.** Presidente, colleghi, credo che in un dibattito come l'attuale, dopo anni di polemiche e di tentativi falliti o bruscamente interrotti dallo scioglimento anticipato delle Camere, nel momento in cui si discute un nuovo disegno istituzionale sarà concesso ad ognuno di noi di dire ad alta voce quale sogno si è inseguito per tanti anni, quale modello di Stato e di Governo avrebbe voluto vedere realizzati anche alla luce delle modeste personali esperienze vissute.

Sinceramente il mio sogno — e non credo sia solo mio — è quello di parteci-

pare ad un processo di rinnovamento delle nostre istituzioni attraverso modifiche costituzionali capaci di cambiare l'esistente e, nello stesso tempo, di allargare la base decisionale, cioè l'esercizio della democrazia. Tuttavia, dinnanzi alle proposte della Commissione bicamerale francamente debbo confessare che il mio sogno è andato alquanto deluso. Ciò non significa non riconoscere l'immane lavoro svolto e le tante difficoltà politiche incontrate che, dobbiamo riconoscerlo, sono state in larga misura superate. Non appartengo alla categoria di chi ha santificato l'attuale Carta costituzionale considerandola intoccabile; tanto meno faccio parte dell'altra categoria, che considero più pericolosa, quella cioè di chi ritiene di possedere la verità, la soluzione salvifica, convinti di avere in tasca la ricetta unica e migliore. Dico in questa sede ciò che penso, riproponendo alcune linee direttrici che, secondo me, si sarebbero dovuto seguire mettendo mano alle modifiche costituzionali.

Per una serie di motivazioni troppo spesso dibattute, che per ragioni di tempo non richiamerò, si è creata nel nostro paese una frattura tra il paese reale e quello legale, tra il cittadino della strada e il cosiddetto palazzo: questa crisi risale alla fine degli anni settanta. Allora grandi movimenti di massa avevano coinvolto milioni di italiani: uomini, donne, giovani e anziani, al centro della loro azione manifestata sui luoghi di lavoro, nelle scuole, nelle università, nelle città, nel mondo delle professioni, nella cultura e nella vita quotidiana, avevano posto due precisi obiettivi, ossia un forte bisogno di cambiamento e di maggiore democrazia. I cittadini chiedevano in sostanza di cambiare e di contare di più.

Quel grande movimento, sviluppatosi alla luce del sole, è stato contrastato e sconfitto da un altro movimento che si è mosso in modo occulto servendosi di tutti i mezzi, anche dei più barbari, per bloccare i processi di rinnovamento e cancellare le conquiste democratiche che avevano caratterizzato la fine degli anni sessanta. Stragismo, terrorismo rosso e

nero, grande criminalità organizzata, mafia, apparati dello Stato deviati, logge massoniche segrete sono state gli strumenti utilizzati dalle forze conservatrici e reazionarie italiane e straniere, contrarie ad ogni rinnovamento della nostra società, protette dall'ingannevole schermo della difesa dei valori dell'Occidente minacciati dal pericolo comunista.

Gli anni ottanta e il decennio da qualcuno definito della follia hanno segnato per l'Italia un ulteriore appassimento della vita democratica, un ulteriore allargamento della frattura, del distacco tra i cittadini e le istituzioni. Poi venne l'esplosione, dico io salutare, di tangenti-poli, che portava alla luce profondi e radicati fenomeni di degrado e di corruzione della nostra vita politica dal centro alla periferia dello Stato, contribuendo oggettivamente ad accentuare la sfiducia, il qualunquismo, se non addirittura il disprezzo di larga parte dell'opinione pubblica verso la politica, le istituzioni repubblicane e di fatto verso la democrazia.

Illusoria, se non sciagurata, si rivelò la scelta referendaria per l'introduzione del maggioritario, perché prima non si era disegnata la nuova forma di Stato e di governo che si voleva adottare. Debbo dire che poteva andare peggio. Per quanto mi riguarda, in riferimento alla mia parte politica, alle mie idee, alle mie aspirazioni, non ho imbarazzo a confessare che ci è andata bene, considerato che abbiamo vinto la lotteria del 21 aprile 1996.

Dovendo rinsaldare un tessuto democratico reso molto fragile dai tumultuosi eventi politici nazionali ed internazionali accaduti negli ultimi dieci anni, ogni riforma istituzionale doveva partire, a mio avviso, dalla primaria esigenza di restituire alla politica e alle istituzioni una dignità culturale, una credibilità, una capacità di leggere la realtà e di interpretare le esigenze dei cittadini coinvolgendoli, corresponsabilizzandoli nei processi riformatori. Ecco la grande occasione che si presentava; ecco il sogno di chi credeva e crede tuttora nelle possibilità di un adeguamento della Costituzione, nella parte

dell'ordinamento, per renderla funzionale ad un disegno politico ispirato a principi di democrazia e di partecipazione.

Non mi dilungherò sulle proposte su cui avrei voluto discutere, ne ricorderò sommariamente alcune. Innanzitutto la riduzione drastica del numero dei parlamentari, anche per rendere i lavori delle Camere più funzionali, più snelli, più razionali, perché trecento deputati e centocinquanta senatori sono più che sufficienti, considerati i nuovi compiti e le responsabilità che dovrebbero essere affidati alle regioni e ai comuni. Inoltre la distinzione tra Camera e Senato per superare l'inutile attuale doppia lettura imposta dal bicameralismo; la netta separazione tra esecutivo e legislativo, sancendo l'incompatibilità tra i due organi come appartenenza; il massiccio decentramento dei poteri dello Stato verso le regioni e le realtà locali, nonché un reale decentramento del ruolo e delle funzioni della capitale, in una visione reticolare della direzionalità dello Stato.

Pur non avendo riserve di carattere ideologico nei confronti del presidenzialismo, ritengo che questo modello istituzionale non risponda alle esigenze del nostro paese; anzi sia una forma destinata ad accentuare fenomeni negativi, incentivando una cultura politica capace di logorare e non di irrobustire la vita democratica del nostro paese.

Il problema della governabilità può essere risolto diversamente, riservando alle coalizioni vincenti un premio di governabilità; eliminando per legge ogni possibilità di ribaltamenti delle maggioranze parlamentari espresse dalla volontà popolare; riducendo la durata del mandato delle Camere da cinque a quattro anni; eleggendo direttamente gli esecutivi con indicazione del *premier* ed evitando ogni forma di esasperazione leaderistica che considero culturalmente, prima ancora che politicamente, dannosa, negativa per ogni società moderna, civile e progressista intenzionata ad operare sempre sul filo della ragione e non della emotività.

Questi erano i sogni che continuo ostinatamente a ritenere realizzabili e trasformabili in realtà per cambiare l'esistente.

Purtroppo questo dibattito — è l'ultima considerazione prima delle conclusioni — non ha visto nel paese una grande mobilitazione dei cittadini; una mobilitazione delle intelligenze e delle coscienze.

Avviene tutto — mi spiace dirlo — nell'indifferenza, nel disinteresse. Si è svolto un grande dibattito prima nella bicamerale ed ora in quest'aula e sui giornali abbiamo letto più pettegolezzi, più retroscena che non un confronto di idee, di opinioni e di posizioni. Anche da questo punto di vista credo che vi siano motivi di preoccupazione: dobbiamo chiederci se noi addetti ai lavori abbiamo fatto di tutto per non disturbare gli utenti o se invece abbiamo operato in modo da non essere disturbati.

Mi riserverò, nel corso della discussione sull'articolato, di esprimere il mio voto di volta in volta, non assumendo un atteggiamento negativo a priori. Il mio stato d'animo non è quello di un deluso rassegnato, ma semmai quello di un insoddisfatto, che non rinuncia però alle proprie idee ed alle proprie convinzioni. Il tempo, come sempre, sarà il miglior giudice (*Applausi dei deputati del gruppo della sinistra democratica-l'Ulivo*).

**PRESIDENTE.** È iscritto a parlare l'onorevole Miraglia Del Giudice. Ne ha facoltà.

**NICOLA MIRAGLIA DEL GIUDICE.** Penso che l'impianto della Commissione bicamerale possa trovare accoglimento all'interno di questo Parlamento. Dopo tanti anni finalmente ci si trova di fronte alla possibilità di riformare la seconda parte della Costituzione. Affermare che ci si trova di fronte ad un impianto che può essere accettato dal Parlamento non vuol dire però che questo impianto possa essere migliorato in sede parlamentare. Mi permetto di non essere d'accordo con l'onorevole Armaroli, il quale ieri affermava che *pacta sunt servanda*: ogni de-

putato è libero di esprimere il proprio pensiero e non ci sono patti da rispettare tra quello che proviene dalla Commissione bicamerale e quanto decide il Parlamento. Il testo elaborato dalla bicamerale è sicuramente perfettibile ed ognuno di noi deve lavorare affinché venga migliorato, in quanto le riforme appartengono necessariamente a tutti.

Mi preme fare alcune considerazioni, iniziando dalla relazione dell'onorevole Boato in tema di giustizia. È una relazione sicuramente interessante — del resto l'onorevole Boato è un esperto in questa materia — ma vi sono alcuni elementi che mi lasciano perplesso. Non riesco a capire la distinzione del Consiglio superiore della magistratura in due tronconi, uno per il pubblico ministero e l'altro per l'organo giudicante: allora si dovrebbe avere anche il coraggio di separare le carriere tra magistrati ed inquirenti e magistrati requirenti, garantendo tuttavia che l'ordinamento costituzionale tuteli l'autonomia e l'indipendenza del pubblico ministero e della magistratura requirente. Guai se pensassimo ad un pubblico ministero dipendente dal potere esecutivo! Anzi — devo dire quello che penso — preferirei che la Costituzione rimanesse così com'è, senza separazione delle carriere e senza distinzione all'interno del Consiglio superiore della magistratura. Una cosa è certa: se non si perverrà ad una separazione delle carriere, sicuramente io ed altri deputati firmatari di emendamenti in tal senso non voteremo a favore della divisione del Consiglio superiore della magistratura in due tronconi.

**MARCO BOATO, Relatore sul sistema delle garanzie.** Lei sa che neanche io ho votato a favore: è stato il suo gruppo che ha votato a favore!

**NICOLA MIRAGLIA DEL GIUDICE.** Per questo affermavo che il principio *pacta sunt servanda* vale relativamente, perché ogni deputato in questo caso è libero di decidere come vuole. Ritengo che l'autonomia e l'indipendenza della magistratura siano beni di altissimo valore e

che nessuno possa imporre ad un deputato di modificare il suo orientamento. Sono convinto che l'autonomia e l'indipendenza di tutta la magistratura, inquisitoria e requirente, siano valori che tutti quanti noi, nuovi costituenti, dobbiamo tenere in considerazione. È meglio pertanto che la magistratura sia lasciata così com'è, magari con degli accorgimenti.

Forse un accorgimento potrebbe essere incidere sull'obbligatorietà dell'azione penale. Ferma restando l'indipendenza della magistratura, penso che forse intervenire su tale requisito non sarebbe una cosa campata in aria; il Parlamento potrebbe fissare dei criteri di priorità dell'azione penale, che altrimenti vengono decisi dal procuratore della Repubblica di ogni singolo circondario. È inutile negare l'evidenza: ogni procuratore, in buona fede, ritenendo che determinati interessi siano meritevoli di tutela rispetto ad altri, predilige determinati affari da portare avanti. Pertanto il Parlamento, in sede di riforma costituzionale, potrebbe stabilire i casi nei quali si renda effettivo l'inizio dell'azione penale.

Un altro punto sul quale mi preme di intervenire riguarda la giustizia amministrativa. Il Consiglio di Stato e la Corte dei conti perderebbero, secondo la riforma costituzionale, la giurisdizionalizzazione, nel senso che non avrebbero più potere giurisdizionale e sarebbero soltanto dotati di poteri consultivi. Invito ad una riflessione al fine di evitare che organi di questa competenza non riescano a prestare la loro opera nell'amministrazione della giustizia.

Concludendo il discorso sulla giustizia, che ci vedrà impegnati in seguito, ho inteso soltanto manifestare l'orientamento mio e di altri colleghi sulla necessità di non effettuare riforme che possano ledere l'autonomia e l'indipendenza della magistratura.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Lei sa che noi abbiamo rafforzato l'indipendenza del pubblico ministero stabilendo che è indipendente da ogni potere.

NICOLA MIRAGLIA DEL GIUDICE. È stato un fatto molto positivo inserito nel progetto di revisione costituzionale.

Passando alla questione del presidenzialismo, penso che essa abbia risentito dell'orientamento della pubblica opinione. Si è arrivati ad una forma di semipresidenzialismo che, conoscendo il carattere parlamentare della Repubblica italiana, credo possa essere largamente condivisa. Non ritengo che nel nostro sistema si possano attribuire poteri troppo forti al Presidente della Repubblica, eletto oltretutto su base popolare. Ritengo che un contemperamento fra i poteri di quest'ultimo e quelli del Presidente del Consiglio possano rispecchiare la realtà politica italiana. Intervenendo in sede di legislazione costituzionale, non si possono dimenticare tanti anni di storia, anche politica, non si può dimenticare ciò che è successo fino ad oggi: passare da un sistema parlamentare ad un sistema completamente diverso, senza un anello di congiunzione, potrebbe essere effettivamente pericoloso. Penso invece che tale anello di congiunzione potrebbe essere dato dall'attribuzione al Presidente della Repubblica di poteri enormi in determinate situazioni: basti pensare che egli presiede il Consiglio supremo di difesa e che può indire nuove elezioni quando ritenga che sia mutato il quadro politico interno al paese. Si tratta di poteri enormi, ai quali è giusto stabilire un contemperamento in sede parlamentare attraverso il voto di fiducia che le Camere danno al Presidente del Consiglio.

Per quanto riguarda il federalismo, penso che la relazione del senatore D'Onofrio — a questo proposito in polemica con il collega Pagliarini, che però è andato via —...

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. È stato un *blitz* quello di Pagliarini!

NICOLA MIRAGLIA DEL GIUDICE. Evidentemente egli ha letto la sua relazione, ma non ha ascoltato quanto affermano gli altri: secondo me, in una demo-

crazia compiuta, questo non è giusto. Se si pretende la presenza dei relatori sarebbe anche giusto che chi svolge la propria relazione debba stare a sentire quanto affermano gli altri intervenuti, altrimenti si dice quello che si pensa ma si ignora se quanto si è detto sia giusto o meno. Inoltre, poiché le nostre dichiarazioni escono al di fuori delle aule parlamentari, ciò è ancora più giusto, perché esse devono poter essere controbattute quando non sono rispondenti alla realtà del testo elaborato dalla Commissione bicamerale.

Il senatore D'Onofrio ieri è stato di un'estrema chiarezza, perché ha incentrato la sua relazione su due punti, che secondo lui sono stati positivi, pur essendo anche critico su alcuni aspetti del federalismo. Lo stesso relatore ha lamentato la mancanza dell'autonomia impositiva degli enti locali: l'ha detto a chiare lettere, ma da qui a quanto ha affermato il senatore Pagliarini ce ne corre! Poiché, come dicevo poc'anzi, le nostre dichiarazioni escono all'esterno, perché vengono trasmesse da *Radio radicale*, è il caso di controbattere in diretta, per così dire, alle dichiarazioni del senatore Pagliarini.

L'articolo 62 del progetto di legge costituzionale proveniente dalla Commissione bicamerale, infatti, recita testualmente (i colleghi mi consentiranno una lettura di pochi minuti): «I Comuni, le Province e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa nelle forme e nei limiti stabiliti dalla Costituzione e dalle leggi approvate dalle due Camere.

I Comuni, le Province e le Regioni stabiliscono ed applicano tributi ed entrate propri. Essi dispongono, inoltre, di una quota non inferiore alla metà del gettito complessivo delle entrate tributarie erariali, escludendo dal computo le risorse da riservare, anno per anno, alle esigenze indivisibili della comunità nazionale indicate nel quarto comma. Dispongono, infine, di trasferimenti perequativi senza vincoli di destinazione, qualora ricorrano le condizioni previste dal quinto comma (...)».

Recita ancora l'articolo 62: «Con legge è istituito un Fondo perequativo dal quale sono erogati i trasferimenti annui a favore delle comunità regionali nelle quali la capacità fiscale per abitante sia inferiore a parametri definiti dalla legge stessa, o siano superiori i costi necessari all'erogazione dei servizi cui il Comune, la Provincia e la Regione sono tenuti. Scopo del Fondo è quello di consentire alle Regioni beneficiarie, alle Province e ai Comuni, di svolgere le funzioni ed erogare i servizi di loro competenza ordinaria ad un livello di adeguatezza medio ed in condizioni di massima efficienza ed economicità. La costituzione e la distribuzione del Fondo sono definite con legge secondo parametri uniformi ed oggettivamente determinabili, stabiliti per un periodo pluriennale (...)».

Conclude l'articolo 62: «Le Regioni e gli enti locali possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento e rispondono con il loro patrimonio disponibile delle obbligazioni contratte. È esclusa ogni forma di garanzia dello Stato sui prestiti accesi dai Comuni, dalle Province e dalle Regioni».

Signor Presidente, signori membri della Commissione bicamerale, ho voluto leggere il testo dell'articolo 62 perché ad esponenti della lega nord può essere consentito dire quello che si vuole, ma è anche opportuno, quando si esce all'esterno, dire la verità. Infatti, di fronte a persone che hanno lavorato in sede di Commissione bicamerale, rispetto ad un testo che, come dicevo, può essere perfettibile e migliorabile, che può anche essere dichiarato dall'Assemblea non sufficiente, in sede di legislazione costituzionale, bisogna avere il coraggio di dire la verità. Ed allora, dalla lettura dell'articolo 62 è risultato chiaro che la Commissione bicamerale neocostituente ha inteso stabilire dei principi che sono completamente diversi da quelli enunciati dall'onorevole Pagliarini.

Penso che in sede di riforma costituzionale sia vietato a chiunque fare politica. In tale ambito non bisogna fare politica né guardare all'elettorato, ma andare ben al di là. Stiamo discutendo di norme costituzionali che saranno in vigore

per 30, 40 o 50 anni e nessuno di noi potrà sapere tra decenni quale sarà l'assetto politico del nostro Stato. A questo proposito occorre però non dire cose che non sono vere. È necessario dichiarare la verità e migliorare il testo.

Come dicevo, di miglioramenti da introdurre ce ne sono; riguardano la giustizia e lo stesso federalismo. Forse, attribuire un'autonomia impositiva maggiore agli enti locali sarebbe quanto mai opportuno, così come per quanto riguarda i poteri del Parlamento sarebbe opportuno rivedere la partecipazione di delegati dalle assemblee regionali. Analogamente, in sede di revisione costituzionale sarebbe opportuna la partecipazione di membri di assemblee legislative regionali. Penso però che il testo, così come partorito dalla Commissione bicamerale, per perfettibile che sia, rappresenti un'ottima base di partenza. In conclusione, signor Presidente, è un'occasione da non perdere, perché se manchiamo anche questa opportunità, che vede tutti uniti nella volontà di modificare le norme costituzionali e di farle entrare in vigore, non so quale altra possibilità a breve termine potremo avere per modificare un assetto costituzionale che dopo tanti anni ha bisogno di una revisione (*Applausi dei deputati del gruppo del CCD*).

**PRESIDENTE.** Grazie, onorevole Miraglia Del Giudice.

Onorevoli colleghi, il seguito della discussione è rinviato alla seduta di domani.

#### **Ordine del giorno della seduta di domani.**

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

Mercoledì 28 gennaio 1998, alle 11:

*Seguito della discussione del progetto di legge costituzionale:*

Revisione della parte seconda della Costituzione (3931).

— *Relatori:* D'Alema, *Presidente*; senatore D'Onofrio, *sulla forma di Stato*, senatore Salvi, *sulla forma di governo e sulle pubbliche amministrazioni*, senatrice Dentamaro, *sul Parlamento e le fonti normative*, Boato, *sul sistema delle garanzie*. *Relatore di minoranza:* Armando Cosutta.

**La seduta termina alle 21,20.**

**CONSIDERAZIONI INTEGRATIVE DELL'INTERVENTO DEL DEPUTATO PAOLO PALMA IN SEDE DI DISCUSSIONE SULLE LINEE GENERALI SUL PROGETTO DI LEGGE COSTITUZIONALE N. 3931**

**PAOLO PALMA.** Sento ancora le parole dell'onorevole Buttiglione che all'indomani della formazione del Governo Prodi alambiccava di composizioni e scomposizioni di maggioranze con assoluto disprezzo per la volontà dei cittadini elettori.

Quanto diversi la mentalità e i comportamenti del cancelliere Kohl che nel 1982, due mesi dopo il ribaltone che lo aveva portato sulla poltrona di cancelliere, si fece battere al Bundestag per poterne chiedere lo scioglimento e ottenere la legittimazione politica dagli elettori.

In Europa si ragiona come Kohl, non come l'onorevole Buttiglione. È vero: nelle democrazie maggioritarie europee il principio secondo cui il governo è espressione degli elettori non è fissato da regole scritte. Tanto che il cancelliere tedesco fu costretto a provocare il voto parlamentare di sfiducia al suo governo chiedendo ad alcuni deputati di uscire dall'aula.

In Italia, però, le cose non stanno così. La cultura maggioritaria stenta ad affermarsi in modo pieno e convinto. Abbiamo alle spalle qualche secolo di trasformismi che soprattutto al sud, ma non solo al sud, hanno prodotto guasti profondi nel tessuto sociale, nella cultura della legalità, nell'etica pubblica e nel senso dello Stato.

Ecco perché abbiamo la necessità di introdurre regole che stimolino e facilitino

i comportamenti virtuosi, anche a costo di un po' di spregiudicatezza costituzionale. Del resto non si chiede di costituzionalizzare una legge elettorale, ma di dare un'indicazione esplicita in senso maggioritario e bipolare.

Credo che possiamo trovare l'ardire dell'innovazione anche per centrare questo obiettivo.

Il testo che ci viene sottoposto dalla Commissione bicamerale bilancia saggiamente il rafforzamento dei ruoli del Presidente della Repubblica e del primo ministro affidando nuovi poteri di controllo, di contrappeso e di inchiesta al Parlamento, del quale si migliora la funzionalità.

Anche in questa materia penso possa farsi un altro passo in avanti, con il medesimo fine della migliore efficienza legislativa e di un ruolo più autorevole delle due Camere. Si può prevedere che il procedimento ordinario dei lavori parlamentari diventi quello redigente e lasciare l'obbligo del procedimento referente ad un numero limitato di provvedimenti: costituzionali ed elettorali, di delegazione legislativa, bilanci e consuntivi, disegni di legge rinviati ai sensi dell'articolo 66.

L'adozione del procedimento redigente come ordinario aiuterebbe il Parlamento a prendere decisioni in modo più approfondito e rapido; lo rafforzerebbe, ma non a scapito del Governo, bilanciando gli effetti dell'articolo 95; favorirebbe il definitivo passaggio dall'attuale sistema assembleare ad un più maturo sistema parlamentare. Senza contare — e non è un elemento da sottovalutare — che si eviterebbero ai parlamentari molte ore di frustrazione che potrebbero essere utilizzate in modo certamente più intelligente e produttivo nel lavoro redigente di Commissione.

È inutile nascondersi che molte volte la maggior parte di noi vota i provvedimenti al buio, secondo le indicazioni date col pollice dai colleghi della stessa parte politica che hanno seguito il provvedimento in Commissione. In aula, per lo più, si duplica il dibattito già svolto nella

sede ristretta, visto che generalmente si iscrivono a parlare i soli componenti della Commissione di merito.

È giunta l'ora di porre fine a questa liturgia.

TESTO INTEGRALE DELL'INTERVENTO  
DEL DEPUTATO LUCIANO CAVERI IN  
SEDE DI DISCUSSIONE SULLE LINEE  
GENERALI SUL PROGETTO DI LEGGE  
COSTITUZIONALE N. 3931

LUCIANO CAVERI. Approda per la prima volta in aula la discussione su una riforma sostanziale della attuale Costituzione italiana e ne siamo lieti, perché riteniamo da tempo che questa non abbia affatto raggiunto i propri scopi e perché pensiamo si debba prendere atto con serenità del fallimento dell'attuale forma di Stato, insito già nelle scelte effettuate in concomitanza con la nascita della Repubblica. Ci preoccupa però che questo processo di indispensabile cambiamento, la cui unica alternativa è che il cambiamento arrivi da solo senza essere « pilotato » da un metodo democratico e dunque con forme e modalità che potrebbero dimostrarsi pericolose, avvenga sul testo, che non condividiamo, elaborato dalla Commissione bicamerale.

Il mio punto di osservazione, da cui scaturiranno un'analisi della situazione e proposte concrete, è quello di deputato della Valle d'Aosta. Se nell'attuale dibattito politico sulle riforme non si ricordasse la singolarità della cosiddetta « questione valdostana », allora si dimenticherebbe un problema sempre presente, di cui non a caso si occuparono 50 anni fa, in questi stessi giorni, i costituenti repubblicani.

Avendo perciò oggi lo stesso valore esemplare di mezzo secolo fa, ritengo indispensabile proporre nella discussione un quadro riassuntivo del passato del mio « Pays d'Aoste », della situazione nel tempo dei rapporti fra Valle d'Aosta e Italia e del futuro del popolo valdostano senza dimenticare il processo di integrazione europea. Così facendo mi permetterò di

ribadire l'indispensabilità delle riforme, di segnalare le ragioni del dissenso rispetto alla proposta di legge costituzionale al nostro esame e di parlare del federalismo e delle sue potenzialità.

La Valle d'Aosta, anzitutto. Questa piccola regione a Statuto speciale ha una profonda consapevolezza di che cosa debba essere l'autonomia; e per questo augurarci che il federalismo connoti le riforme non è una astrattezza, bensì l'unica speranza che crediamo di individuare oggi. Esiste infatti nella nostra storia una sorta di « *fil rouge* » che si può cogliere nel succedersi delle ere, delle epoche, dei millenni: gli abitanti della Valle d'Aosta, ciascuno a seconda dei propri tempi e dunque con le differenze che vanno rimarcate per non peccare di ingenuità, di strumentalità o di determinismo storico, hanno sempre avuto il senso di appartenere ad un territorio anzitutto geografico riconoscibile e definito come tale dalla natura dei luoghi e questo ha consentito la formazione di un popolo e di un paese dai tratti originali e precisi. Per fortuna affermare quest'oggi il nostro senso di nazionalità non significa essere interpreti di un nazionalismo violento e chiuso, bensì di un senso di appartenenza importante che non considera i piccoli numeri un limite al riconoscimento dei propri diritti e ad un lavoro a favore di quei necessari cambiamenti di cui tutti possano godere.

A seconda delle istituzioni che hanno caratterizzato la Valle d'Aosta nei differenti periodi storici, appare ben riconoscibile il segno di un desiderio di autogoverno, che ha accompagnato i valdostani anche nel lungo e significativo tragitto degli ultimi nove secoli in cui hanno convissuto con la « *Maison de Savoie* », seguendo i sestini dinastici e di espansione territoriale di questi conti, divenuti principi e poi re d'Italia. Un cammino lungo e interessante, certo sempre meno condivisibile più ci si avvicina alla storia contemporanea, ma bisogna prendere atto dell'esito degli avvenimenti, perché a nessuna società è consentito fermarsi, perché il destino è quello della continua trasfor-

mazione e bisogna prepararsi ai cambiamenti senza subirli. Ed è una delle ragioni che consente di guardare al passato per trarne utili insegnamenti.

Ed è perciò utile segnalare, proprio alla ricerca degli elementi di continuità o se preferite di « *longue durée* », come nel *Duché d'Aoste* vi fosse stato già dal Medio Evo sino all'inizio del Settecento un « crescendo » nella consapevolezza di essere un vero e proprio « *Pays d'Etat* », cui ha corrisposto un particolarismo giuridico, politico, amministrativo, religioso. La sua forza è stata tale che le resistenze alla « normalizzazione » del centralismo sabauda, il cui culmine si è avuto nella seconda metà del XVIII secolo, sono state il senso di una reale adesione ai valori del particolarismo; e questo ha consentito alla Valle di difendere, sino ad esaurimento delle sue chances, il proprio particolarismo, quando altrove era già stato cancellato.

Nel secolo successivo, alla compressione delle tradizionali libertà, si sommò, anche in concomitanza con il cammino di unificazione, una persistente crisi dell'economia e soprattutto si registrò la nascita di un « problema linguistico ». Infatti, con la perdita di altri territori francofoni (la Savoia e il Nizzardo), il processo di unità d'Italia diventò anche il tentativo sempre più forte di sradicamento del francese e del francoprovenzale dalla Valle d'Aosta nella logica nazionalista di una sola lingua per un paese, per quanto in crescente contraddizione con quello Statuto albertino che, adottato nel 1848, conteneva norme sull'uso del francese nel Parlamento subalpino che dimostrano il radicamento del bilinguismo nel territorio sabauda.

Dal punto di vista territoriale però la nascita del Regno d'Italia e la rottura con i territori d'oltralpe fa venir meno, nel clima imperante degli Stati-nazione che tanto hanno insanguinato l'Europa, il naturale ruolo di cerniera della Valle d'Aosta, a cavallo delle Alpi, che viene invece dal centro considerata zona periferica e luogo di confine, inteso nella sua dizione più deteriore, di separatezza con l'esterno.

E questo, tra l'altro, ha innescato quello che è stato definito un « *conflit de civilisation* » perché il modello unitario e centralistico prescelto obbliga alla omologazione e guarda con sospetto ad ogni diversità e a ogni senso di appartenenza che confligga con il modello stesso, compreso naturalmente quell'« intramontanesimo » che aveva radicato nei valdostani la certezza di potere aver istituzioni proprie. Ed invece il centro è sempre più centro, la periferia — storia o non storia, poco importa — deve perdere ogni retaggio di libertà in proprio: siamo di fronte alla imposizione di una completa devoluzione al centro di ogni tipo di potere, con il conseguente fallimento, oltretutto, di ogni tentativo non diciamo neppure di cammino federalista, ma neanche di timido decentramento, previsto ad esempio nelle proposte Minghetti all'epoca dell'unificazione italiana.

La Valle d'Aosta perciò dalla fine del secolo scorso (quando cioè il nostro territorio era interamente appartenente sotto il profilo linguistico e culturale all'area francofona) vede i temi dell'autogoverno e della conservazione delle lingue sommarsi in una « questione valdostana », che diventa drammatica con il fascismo.

Quando purtroppo le colpe e le omissioni dell'Italia liberale divennero i delitti del Ventennio, si concretizzò un tentativo violento di sradicamento culturale e, come altrove, di distruzione di ogni istituzione autonomistica, cui i valdostani reagirono organizzandosi politicamente (penso alla *Jeune Vallée d'Aoste*) e facendo della « questione valdostana » uno dei temi di cui la Resistenza dovette occuparsi in nome sia dei più moderni principi di democrazia ma anche nel nome di quelle radici, così lunghe e articolate, che facevano e fanno dei valdostani un popolo a sé stante. Questo ha significato e significa, analogamente nell'attuale fase di passaggio, la confluenza tra contingenze storiche e sorgenti profonde di appartenenza.

Le forze politiche della Resistenza dovettero, nel secondo dopoguerra, prendere atto che per la « questione valdostana », problema interno e problema internazio-

nale anche per il ruolo della Francia, era necessaria una soluzione persino anticipatoria del successivo percorso costituente. Per questo, il 1° gennaio 1946 entra in vigore un decreto luogotenenziale che sancisce la nascita di una circoscrizione autonoma con un proprio ordinamento speciale (nascono il Consiglio Valle, piccolo parlamentino della Valle e una Giunta che è il suo Governo). Tale rinascita è dovuta, secondo il decreto, alle condizioni geografiche, economiche e linguistiche della Valle d'Aosta.

I valdostani in quegli anni chiedono di più e le loro speranze di un modello federalista (il Consiglio Valle presenta alla Costituente uno Statuto di autonomia in questo senso) si infrangono contro le decisioni della Assemblea costituente di dar vita sì ad autonomie differenziate (articolo 116 della Costituzione), Valle d'Aosta compresa ma, da un lato il quadro complessivo della Costituzione e, dall'altro, il testo specifico dello Statuto di autonomia della Valle d'Aosta del febbraio del 1948 dimostrano come sia stato scelto il regionalismo e non il federalismo. Ricordo a questo proposito le critiche circostanziate dell'*Union Valdtaïne* al decreto luogotenenziale e poi allo Statuto di autonomia ed evoco, fra le altre argomentazioni, la critica ad uno Statuto *octroyé* e non frutto di una libera scelta nonché l'assenza di una « garanzia internazionale » rivelatasi preziosa invece per il Sud Tirolo che l'ottenne.

Quel che è certo però è come gli esponenti del mondo autonomista decisero di lavorare nel quadro istituzionale loro offerto, malgrado limiti e mortificazioni. Così la Valle d'Aosta ha nell'ultimo mezzo secolo operato in un quadro istituzionale di autonomia speciale che ha certo contribuito al suo benessere, e la regione autonoma è oggi l'indiscutibile punto di riferimento per i valdostani. Tuttavia non si è mancato nel tempo di criticare i limiti o le inapplicazioni dello Statuto: lo sforzo è stato quello di operare affinché l'autonomia speciale fosse concepita come un modello dinamico, e personalmente ho la soddisfazione di essere stato il proponente

di quattro modifiche dello Statuto, successivamente approvate, che hanno migliorato qualità e quantità dell'autonomia. Ma la verità è che il contesto complessivo della Repubblica era — fra centralismo dello Stato, partitocrazia, crisi economica — quello di uno Stato che aveva bisogno di profonde riforme.

Si è inoltre dimostrato (ma la consapevolezza è stata crescente) che anche quando gli accordi di autonomia hanno una costituzionalizzazione, se la logica di fondo è quella di un rapporto centro-periferia, allora le istanze autonomiste restano una concessione (dunque facilmente comprimibili o ridimensionabili). Le regioni, comprese quelle autonome, restano perciò troppo legate a decisioni e umori del centro; e potremmo in questo senso proporre un tavolo su cui valutare ciascuna delle norme dello Statuto valdostano e la loro applicazione sulla base sia delle responsabilità dello Stato sia della tendenza invasiva delle normative comunitarie.

La non centralizzazione, alla base del federalismo, non è il decentramento. Quest'ultimo, infatti, implica l'esistenza di un potere centrale che considera la diffusione del potere non un diritto ma — lo ripeto — una concessione e come tale sempre e facilmente revocabile. La sovranità in questa concezione resta unica e indivisibile e in capo allo Stato e solo qualche briciola di delega più o meno grande può essere lasciata al sistema delle autonomie. Il regionalismo non è federalismo e non lo è neppure il centralismo inefficiente e lo dimostra, come una cartina di tornasole, il fatto che all'attuale fase costituente in Italia il sistema autonomistico partecipa solo dall'esterno senza un coinvolgimento reale. Su questo dobbiamo riflettere perché il federalismo è il segno di una mentalità, di un modo di pensare, che pone al centro il cittadino con il suo senso civico e l'assunzione di una responsabilità, in un sistema che richiede « non solo politica ». Se il federalismo non è « dal basso », ma si pone come un'operazione verticistica, o peggio se si contrabbanda tutt'altro per federalismo, ciò può dete-

riorare ogni entusiasmo — e in Italia ce ne sono stati — per quel cambiamento cui tutti apparentemente tengono.

Sicuramente oggi, di fronte alla crisi delle ideologie e dei sistemi politici che ne sono state espressione, è interessante rilevare la grande forza e modernità e anche il messaggio di speranza che c'è nel federalismo. La logica del « patto » indica il principio essenziale di un'unione volontaria e consapevole che consenta obiettivi comuni con una diffusione del potere. Lo sforzo è quello di mettere assieme i vantaggi delle dimensioni più piccole con la necessità di convivere in strutture più grandi. Scherzosamente uno studioso di federalismo, nel commentare la difficoltà di spiegare cosa sia unione nella separazione, rispetto delle differenze nel rispetto dell'uguaglianza (che non significa egualitarismo sterile, ma la presenza assieme di competitività e solidarietà nel sistema) ha detto che il federalismo è come volere la botte piena e la moglie ubriaca. Eppure il federalismo realizzato, pur con le sue difficoltà, penso agli Stati Uniti, alla Svizzera, alla Germania, dimostra un migliore funzionamento, certo perfettibile, rispetto all'altro modello, quello giacobino, dello Stato. La logica deve essere quella della diffusione del potere politico, che evita gli eccessi del centralismo, la nascita di un sistema dei partiti troppo centralizzato, il persistere di aspettative verso il centro che significano incapacità del ceto politico locale di trovare da solo soluzioni per le proprie comunità. Vi è nel federalismo una divisione verticale dei poteri che agisce secondo l'antico principio di sussidiarietà, per il quale non bisogna affidare alle unità di governo più grandi funzioni che possono essere svolte in modo soddisfacente dalle unità più piccole.

Purtroppo i federalisti in Italia — e potremmo citare un lungo elenco da due secoli a questa parte — sono sempre stati perdenti. Hanno sempre vinto gli altri. In ogni passaggio storico c'è chi ha riproposto un modello alternativo al modello Stato-nazione unitario, ma senza essere ascoltato. Ecco perché anche in questa sede, ho parlato di federalismo per poi

tornare alla « questione valdostana », tratteggiata in precedenza nelle sue linee essenziali. Dicevo che la Valle d'Aosta ha sempre creduto nel federalismo: durante la Resistenza si sono scritte pagine importanti; e ricordo a questo proposito la dichiarazione di Chivasso del 1943 dei rappresentanti delle popolazioni alpine (valdostani e valdesi) che sembra un ammonimento agli odierni costituenti là dove si legge: « La libertà di lingua come quella di culto sono condizione essenziale per la salvaguardia della personalità umana; il federalismo è il quadro più adatto a fornire le garanzie di questo diritto individuale e collettivo e rappresenta la soluzione del problema delle piccole nazionalità e la definitiva liquidazione del fenomeno storico degli irredentismi, garantendo nel futuro assetto europeo l'avvento di una pace stabile e duratura; un regime federale repubblicano a base regionale e cantonale è l'unica garanzia contro un ritorno della dittatura ». O le lucide considerazioni di Emile Chanoux, martire della resistenza valdostana, che scrisse: « Tutti i popoli hanno diritto a conservare i propri caratteri, la propria personalità etnica e storica, a qualsiasi complesso politico appartengano. Come l'uomo persona ha diritto a vedere salvaguardata la propria personalità, così le collettività umane devono poter sussistere serbandone intatte le caratteristiche della loro personalità. È una legge giusta. È l'unica garanzia per la pace in Europa ».

Ricordavo già come il Consiglio Valle presentò alla Costituente una bozza di statuto di autonomia marcatamente federalista e ricordo come una piccola formazione politica, quale l'*Union Valdtaine*, ha parlato di federalismo anche quando nessuno lo faceva.

È una primogenitura di cui vado fiero ed è in parte ricollegabile con il fatto che, se nel sistema istituzionale italiano sono rimaste flebili braci di un disegno alternativo allo statalismo, lo si deve alla battaglia solitaria delle autonomie differenziate, pur con le differenze che esse hanno avuto, nell'utilizzo più o meno buono delle loro autonomie speciali. Ma

tornando all'*Union Valdtaine*, considero naturale e coerente con le sue idee che la prima costituzione federalista presentata nel Parlamento italiano (da me depositata la prima volta nel 1991) fosse il frutto di un lavoro di approfondimento svolto in Valle d'Aosta.

Questa proposta di legge costituzionale non citata nei lavori della Commissione bicamerale, sintetizza nel suo articolato tutto quanto riteniamo debba esserci in un federalismo per l'Italia. Recita infatti l'articolo 1: « I popoli delle regioni » (e segue l'elenco di tutte le regioni attuali più Trento e Bolzano), « nell'esercizio della loro sovranità e del loro diritto all'autodeterminazione, si costituiscono in repubbliche e liberamente si uniscono con vincolo federativo nella Repubblica federale italiana ». Consideriamo questa proposta la migliore delle risposte possibili a chi, come la fondazione Agnelli, dando all'assetto dello Stato una mera impostazione economica, ha proposto di sopprimere la Valle d'Aosta, considerandola troppo piccola e dunque incapace di reggersi sulle proprie gambe. Una tesi — ripresa anche da alcune forze politiche — che può essere smentita sul terreno della concretezza ma che deve essere fortemente contestata perché non è federalista chi dimentica la componente culturale e di identità storica dei partecipanti al patto federativo. Anzi proprio nel momento in cui gli spazi economici si allargano, tendono all'uniformità e si globalizzano in maniera crescente, allora l'articolazione territoriale deve essere legata alle identità, alle peculiarità, alla ricchezza delle culture locali, là dove i cittadini si riconoscono e si ritrovano con il loro senso di appartenenza alla comunità. E non dimentichiamo che un'amministrazione pubblica più vicina agli interessi e ai problemi locali è sempre più efficiente di un'amministrazione centralizzata.

Ebbene, è indubbio che questa nostra impostazione non sia rinvenibile nel testo varato dalla Commissione bicamerale. Procederò per esempi. Il primo è nel titolo che è stato dato alla nuova seconda parte della Costituzione: « Ordinamento

federale della Repubblica », come se l'etichetta del prodotto potesse essere diversa dal suo contenuto. Già il primo articolo (che è poi l'articolo 55), se coordinato con la prima parte che resta immutata (con non pochi problemi di coordinamento), dimostra una contraddizione di fondo. Si tratta di una polemica ben nota — basti pensare a certe prese di posizione del cosiddetto « partito dei sindaci », espressione delle grandi città italiane — che può essere riassunta così: il vero federalismo italiano è a base municipale e questa autonomia comunale va garantita proprio contro il neocentralismo regionale.

Se è vero che l'affermazione di un principio di sussidiarietà (quale quella contenuta nell'articolo 56) è opportuna per garantire che questo neocentralismo non si verifichi, è vero anche che porre demagogicamente sullo stesso piano regioni, comuni e province (e il nuovo soggetto citato, lo Stato, assieme alla definizione di Roma Capitale...) dà il segno di un « federalismo all'italiana » che lascia sconcertati e che pone di fatto il sistema delle autonomie, divise abilmente fra loro, in una condizione di soggezione che finirebbe per riproporre un centralismo eguale al precedente.

Esaminando poi all'articolo 58 la ripartizione delle potestà legislative fra Stato e regioni, si scopre non solo quanto sia lungo e vasto l'elenco delle materie rimaste allo Stato (alcune delle quali potrebbero essere « sfruttate » per ulteriori incursioni statali nei poteri e nelle funzioni regionali), ma soprattutto come la disciplina generale verrà dettata dallo Stato in ulteriori materie. Pendono, come una spada di Damocle, sia il concetto della « tutela di imprescindibili interessi nazionali » sia, all'ultimo comma dello stesso articolo, un vasto e abnorme potere sostitutivo dello Stato. Aggiungiamo a questo la perplessità sulle norme finanziarie di cui all'articolo 62 e soprattutto il « pasticcio » che ha impedito l'essenziale nascita di una seconda Camera espressione vera delle regioni. Il Presidente della Repubblica a nomina diretta da parte del popolo, poiché non controbilanciato da

una svolta federalista, creerà una situazione di accentramento che ci preoccupa. E la stessa figura del Primo ministro non appare certamente come una soluzione, quale la si prefigurava, di rafforzamento dell'esecutivo per controbilanciare il parlamentarismo, come se questo — e non la forma di Stato, come noi pensiamo — fosse il nodo il cui scioglimento avrebbe consentito di affrontare con maggior serenità il problema della governabilità, in un contesto di moltiplicazione reale dei centri di governo dentro un sistema di pluralismo istituzionale, non foss'altro per evitare che l'Italia, con un federalismo debole, non rischiasse alla fine di scimmiettare le disastrose esperienze dell'America del sud.

E le regioni a statuto speciale? Chi fosse interessato troverà agli atti di questa Camera un mio intervento « a caldo », quando le Presidenze di Camera e Senato inviarono alla Commissione bicamerale anche le proposte di modifica degli statuti di autonomia, trattandosi di materia ad essa non assegnata. La nostra tesi poi è stata accolta, con nostra soddisfazione, ma naturalmente restava intatto il problema dell'articolo 116, questo sì posto all'attenzione della Commissione bicamerale. Anche se condividiamo — e lo abbiamo sempre sostenuto — che le autonomie speciali debbono essere salvaguardate (anzi pensiamo che avrebbero dovuto essere il naturale luogo di sperimentazione di un federalismo più avanzato, e qualcuno ha citato a mo' d'esempio il modello spagnolo con l'interessante posizione differenziata di Catalogna e Paesi Baschi), rimarchiamo come la riconferma della « specialità » sia accompagnata da una sorta di norma indeterminata che assegna a tutti una potenziale « specialità » con legge costituzionale. Né si sarebbe potuto fare diversamente. Manca però ancora nel testo trasmesso la norma transitoria sulle autonomie speciali, che deve essere una occasione utile per dare respiro vero alle autonomie speciali, per consentire loro, come dicevo, di essere un modello più avanzato e per uscire finalmente da statuti « concessi », permettendo

alle assemblee delle regioni a statuto speciale di dotarsi esse stesse, con maggior libertà e con spirito costituente, degli statuti che consentano anche alla mia Valle d'Aosta di scegliere. Perché di scelta deve trattarsi: infatti, se è vero che lo Statuto è stato « concesso », è indubbio che alla sua base vi è una sorta di rapporto « pattizio » che impedisce, anche nel quadro attuale, una scelta che non consenta un reale coinvolgimento dei valdostani. Certo tutto sarebbe diverso se si scegliesse il vero federalismo: un tal piede di partenza avrebbe consentito un approccio veramente diverso, che oggi colgo con speranza sapendo però che vi saranno molte difficoltà e crescerà la tentazione ripetutamente manifestatasi di rendere tutti uguali ed omogenei in barba proprio a quel principio federalista che prevede l'esistenza di « *status* » diversi a seconda delle necessità che si manifestano nelle diverse comunità che liberamente costituiscono la Repubblica federale.

Queste sono le ragioni per cui io e i colleghi della componente delle minoranze linguistiche del gruppo misto abbiamo presentato una serie di emendamenti al testo miranti a ripristinare alcuni capisaldi del federalismo, con ciò inserendo nella discussione temi che non possono essere un tabù, quale il diritto all'autodeterminazione che è solennemente sancito dalle dichiarazioni internazionali (che poi lo interpretano in verità a modo loro) e che dovrebbe essere regolato in Italia da una apposita norma costituzionale.

Vorrei però tornare alla « questione valdostana » e soffermarmi prima sulla prospettiva europea che non può sfuggire a questo dibattito e poi sulla posizione politica che mi sento di assumere per le prospettive future.

Iniziamo dalla prospettiva europea, che mostra a sua volta due confluenti angoli di osservazione. Il primo riguarda la nostra caratteristica di comunità linguistica, il secondo quella di popolo appartenente al territorio montano, come ovviamente dimostrato dalle nostre vallate e dai « quattromila » che attorniano il nostro territorio.

L'Europa è attualmente l'Europa degli Stati. Se la scelta sarà questa, ogni etnia del vecchio continente chiederà di avere uno Stato forte, centralizzato, di tipo napoleonico. È stata la via d'uscita prescelta, con le conseguenze ben note, dopo la polverizzazione di quel federalismo fasullo che era l'ex Iugoslava. A questo « grande » nazionalismo, che diventa espansionista, dominatore, aggressivo si contrappone un « piccolo » nazionalismo, che è fatto di affermazione pacifica di sé, di coesione, di dialogo. È spesso un nazionalismo senza Stato, come nel caso della Valle d'Aosta, cui solo il federalismo può garantire una via d'uscita che non sfoci nel primo tipo di nazionalismo da me evocato. Sappiamo che lo Stato-nazione — che, malgrado la sua presunta onnipotenza, ha occupato sinora solo lo 0,2 per cento della intera storia dell'umanità — è profondamente in crisi: lo dicono i politologi, lo confermano i costituzionalisti e persino gli economisti indicano nel nuovo livello regionale la scala adatta per lo sviluppo e la gestione dell'economia in barba a quel principio di mondializzazione che sembrava affermarsi come l'unica verità. Siamo di fronte, come ha scritto un federalista, all'affermazione del paradigma di Lilliput, un mondo che sia una rete di rapporti di entità lillipuziane, contrapposto al gigante Gulliver, volto buono del Leviathan, la mostruosa creatura statuale cui un adagio germanico contrappone la saggia considerazione, che spiega la sussidiarietà: l'uomo è più vecchio dello Stato.

L'Unione europea deve essere in questo senso un banco di prova. Il federalismo europeo deve in qualche modo trovare affermazioni più certe di quelle troppo generiche avute sino ad oggi. Se noi immaginiamo un nuovo testo di una parte consistente della Costituzione italiana, non possiamo non immaginare una fase costituente a livello continentale. Se federalismo dovrà essere, questa stessa Costituzione dovrà porsi a tutela delle minoranze linguistiche e dei popoli autoctoni, uscendo dalle secche di un diritto internazionale bravissimo solo nell'elabora-

zione di testi molto solenni, che poi si scontrano con le inerzie, le interpretazioni di comodo e i soliti distinguo. Bisogna invece trovare formule di tutela reali, come potrebbe essere sin da subito, per una realtà come la Valle d'Aosta, la possibilità di ricorrere direttamente alla Corte di giustizia del Lussemburgo o alla Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo.

Né il vecchio trattato di Roma di quarant'anni fa, né il più recente trattato di Maastricht si pongono invece il problema delle minoranze. E se da poco tempo compare il termine di « sussidiarietà », la sua applicazione è per ora ristretta ai rapporti Unione-Stati. Bisogna uscire da questa *impasse*, come ha cominciato a fare il Consiglio d'Europa (che è già una fotografia di che cosa sarà l'Unione europea « allargata » del futuro), con una serie di documenti. Ha scritto un federalista tedesco: « Quanto più la 'patria' viene ricercata in unità di dimensioni ridotte, tanto più l'Europa diventerà la 'casa' comune con molte stanze ». È un problema serio di partecipazione democratica. Ma noi abbiamo il dovere, come riformatori della Costituzione italiana, che si proietta nel futuro, di capire che la chiave di lettura per questi problemi è il federalismo, e di riflettere su quanto poco sia servita quella importante affermazione di principio ancora disattesa, contenuta nell'articolo 6 della Costituzione vigente, in materia di minoranze linguistiche.

Ma vi è un altro terreno su cui potremmo essere anticipatori della politica europea e ciò riguarda la montagna. Lo dico come rappresentante di una comunità alpina, che ha avuto modo di capire come il mondo della montagna sia una realtà importante in Italia, che cerca collegamenti europei. La montagna, già evocata nell'articolo 44 della attuale Costituzione, merita di avere un posto nel nostro dibattito, perché la montagna senza forme di autogoverno, in cui si possano armonizzare e applicare alle particolarità le decisioni generali altrimenti difficili da imporre in contesti così particolari (pensiamo alla tematica dei piccoli

comuni), è destinata allo spopolamento o alla spoliazione delle popolazioni locali da parte di un capitale affluito dall'esterno. È perciò un tema delicato di democrazia, che tra l'altro assume un aspetto particolare per le Alpi, specie nel caso valdostano, per il quale l'euroregione più naturale è quella che aggrega i popoli che vivono attorno al Monte Bianco; popoli posti di fronte agli stessi problemi che aggregano ben più di una unione (più o meno artificiale) nel principio, ormai anacronistico, della separatezza creata dai confini. Tutto ciò, per fortuna, è destinato a sparire.

Da qui il mio accorato appello, all'inizio di questo cammino costituente, affinché si colga l'occasione per scegliere con coraggio la « rivoluzione federalista ». So quanto il termine « rivoluzione » sia caduto in disuso, anche per un suo cattivo utilizzo. Credo però che la scelta federalista in Italia sarebbe davvero rivoluzionaria, ben sapendo che il federalismo offre, nella sua flessibilità e apertura, soluzioni pragmatiche concrete e adatte alla nostra situazione. Sbaglia chi coltiva illusioni derivanti esclusivamente da una revisione dei sistemi elettorali o dal rafforzamento dell'esecutivo, senza un maggior radicamento democratico che crei i contrappesi necessari per evitare derive antidemocratiche. Se il centralismo avesse funzionato, allora non saremmo neppure qui: il fallimento della prima Repubblica è invece davanti agli occhi di tutti; ciò deve determinare scelte coraggiose e non un semplice vivacchiare che delle grandi riforme fa l'occasione non per un grande cambiamento, ma per semplici aggiustamenti che per buona parte potrebbero essere attuati con un uso meglio definito del regionalismo vigente.

In conclusione, per la Valle d'Aosta deve essere chiara la necessità di riconoscere strutture politiche finalizzate ad un moderno autogoverno e aperte all'esterno, adatte perciò a salvaguardare e sviluppare la nostra identità. Il bilinguismo che la Valle d'Aosta cerca di coltivare rappresenta una esperienza interessante, a vocazione europea, che consente alla Valle

di partecipare a quei « *sommet de la francophonie* » che rappresentano una delle reti organizzative mondiali. Il « *puzzle* » è definito: una Valle d'Aosta più libera, inserita in un'Italia federale e in un'Europa federale, appartenente ad una euroregione attorno al Monte Bianco e punta avanzata di interesse nel vasto mondo della francofonia (e con la piccola comunità *walser* vi è anche una finestra sul mondo germanofono). Sarebbe dunque un paradosso se chi come noi ha sperato nel federalismo, in quanto superamento naturale dei limiti connessi all'autonomia speciale, si ritrovasse alla fine con una riforma costituzionale che riducesse gli spazi di governo locale. Per altro, la tutela di chi è minoranza può essere lasciata nelle mani delle maggioranze? È legittimo che oggi le altre regioni operino, prima che per il federalismo, per il ridimensionamento delle autonomie speciali? Non è più logico, qualora si volesse questo federalismo « a fisarmonica », fare delle piccole autonomie speciali il terreno naturale di sperimentazione di assetti istituzionali più avanzati?

Quel che è certo è che, qualora a noi valdostani non venisse consentito di sviluppare l'autonomia speciale in direzione del federalismo (parlare oggi di una *Republique du Val d'Aosta*, in chiave federalista, non è una provocazione!), ci appelleremo alle istanze europee e internazionali per il nostro riconoscimento, arrivando, se del caso, a chiedere direttamente all'Unione europea un legame di « *federacy* ».

Non è « fantapolitica » ma la consapevolezza che siamo ad un tornante storico della storia italiana: se non sarà il federalismo la scelta per il futuro, allora ogni popolo, compreso quello valdostano, sarà libero di scegliere.

RESOCONTO STENOGRAFICO (PAGINA 11856 E SEGUENTI) DELLA SEDUTA DEL 5 FEBBRAIO 1997 RELATIVO ALL'INTERVENTO DEL DEPUTATO DOMENICO COMINO, RICHIAMATO DAL DEPUTATO GIANCARLO PAGLIARINI NEL

SUO INTERVENTO IN SEDE DI DISCUSSIONE SULLE LINEE GENERALI DEL PROGETTO DI LEGGE COSTITUZIONALE N. 3931

DOMENICO COMINO...

Di fronte a questo fatto grave, signor Presidente, le comunico che il gruppo della lega nord per l'indipendenza della Padania ritirerà formalmente, per protesta, i propri rappresentanti dalla Commissione bicamerale (*Applausi dei deputati del gruppo della lega nord per l'indipendenza della Padania*). Solleveremo pure, di fronte alla Corte costituzionale, il conflitto di attribuzione per chiedere l'annullamento dei lavori della Commissione bicamerale.

Chiederò inoltre ai dirigenti del movimento al quale mi onoro di appartenere di valutare altre possibili iniziative politiche, non escludendo il ritiro delle nostre delegazioni parlamentari di Camera e Senato e la denuncia dei fatti all'organizzazione delle Nazioni Unite (*Commenti - Applausi dei deputati del gruppo della lega nord per l'indipendenza della Padania*) e a tutti gli organismi internazionali preposti alla tutela dei diritti dell'uomo, al fine di accertare quanto illiberali, antidemocratiche, repressive e fasciste siano le istituzioni dello Stato italiano (*Applausi dei deputati del gruppo della lega nord per l'indipendenza della Padania*)...

FABIO CALZAVARA. E razziste!

PRESIDENTE. Onorevole Comino, mi scusi. Non posso consentire che si dica « fascista » a questa istituzione. È chiaro?

ENRICO CAVALIERE. Fascista!

DOMENICO COMINO. Signor Presidente, mi lasci finire.

PRESIDENTE. Non posso consentire che si dica « fascista » a questa istituzione (*Applausi dei deputati del gruppo della sinistra democratica-l'Ulivo e di rifondazione comunista-progressisti*)!

DOMENICO COMINO. La prego di lasciarmi concludere, signor Presidente (*Una voce dai banchi dei deputati del gruppo della lega nord per l'indipendenza della Padania grida: « Stalin due ! »*).

...uno Stato italiano che a parole sostiene di conformarsi ai trattati internazionali, secondo l'articolo 10 della Costituzione, e che sistematicamente li disattende, negando l'esercizio democratico, civile e pacifico del diritto naturale dei popoli all'autodeterminazione.

Signor Presidente, molto onorevoli colleghi, che lo vogliate o meno la Padania

sarà libera e indipendente (*Applausi dei deputati del gruppo della lega nord per l'indipendenza della Padania che scandiscono: « libertà, libertà ! » — Il deputato Cito agita la bandiera italiana*).

---

IL CONSIGLIERE CAPO  
DEL SERVIZIO STENOGRAFIA

DOTT. VINCENZO ARISTA

---

L'ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. PIERO CARONI

---

Licenziato per la stampa  
dal Servizio Stenografia alle 23,20.