

Qualcuno assai più importante di me ha messo giustamente in guardia tutti quei popoli e quei paesi che rifuggono e vogliono aggirare la necessità di fare sempre i conti con se stessi e con la propria storia. Ed allora, di che federalismo parliamo? Forse lo stiamo scambiando con il regionalismo? Sarebbe utile saperlo.

Non c'è dubbio che sia necessario, di fronte ad un'evoluzione profonda che si è verificata in questi anni, che lo Stato decentri poteri reali al sistema delle autonomie locali ed alle regioni. Non c'è dubbio che sia necessario che le regioni recuperino fino in fondo un ruolo che consenta loro di assolvere a compiti precisi di assemblea legislativa di alto valore istituzionale e politico.

Ma questo è vero a determinate condizioni: a condizione che il potere legislativo regionale sia definito all'interno di un quadro legislativo nazionale chiaro e non equivoco, capace di raccordare il sistema delle autonomie all'indirizzo politico nazionale; a condizione che la ridefinizione dei poteri dello Stato, delle regioni e delle autonomie locali assicuri, comunque, l'uguaglianza e l'universale accesso dei cittadini ai diritti sociali e civili; a condizione che il processo di decentramento non preveda, di converso, un potere di accentramento e di ritorno, nel caso in cui le inadempienze delle regioni e delle autonomie si riversassero negativamente sui cittadini utenti.

Le parole talvolta sono massi enormi e innamorarsi di esse quando non si approfondisce bene cosa vogliono dire e dove possano portare può essere assai pericoloso. Se tale pericolo, poi, lo si corre a livello di rifacimento dei patti della Costituzione, è da irresponsabili.

Avremmo voluto esprimere il desiderio di un'utopia possibile, che la *polis* nascesse, questa volta, dalla partecipazione e con la partecipazione di donne e di uomini, consapevoli come siamo che i conflitti di genere, di classe, di etnia o di religione non si risolvono né si eliminano

con complicate formule di ingegneria istituzionale, ma con una relazione conflittuale e con la mediazione.

Credo che sia il tempo e che questo sia il luogo per poter continuare a discutere, per aprire un dibattito vero ed anche per correggere quegli errori e quelle storture che alcuni di noi ravvisano in questo lavoro. La libertà è ancora nelle nostre mani, questo è il luogo per poter intervenire. Grazie (*Applausi dei deputati del gruppo di rifondazione comunista-progressisti - Congratulazioni*).

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

**GLORIA BUFFO.** Il problema italiano — si è sostenuto da molte parti — è essenzialmente quello della stabilità dei governi. Così si è motivata — in un momento tanto impegnativo per il nostro paese: l'appuntamento con l'Europa, la necessità di riformare lo Stato sociale e di riavviare lo sviluppo — l'urgenza di varare la riforma della seconda parte della Costituzione.

Naturalmente non mi sfuggono le ragioni più lontane di questo appuntamento, anzitutto quelle relative ad una autentica redistribuzione dei poteri dal centro alla periferia. Tuttavia se la cura dell'instabilità era la ragione di cui esponenti e partiti politici si sono fatti forti presso l'opinione pubblica, la terapia indicata finora non mi sembra la più efficace. Credo che il Parlamento potrà e dovrà correggerla.

È difficile, infatti, sostenere che l'elezione diretta di un Presidente della Repubblica munito del potere di sciogliere le Camere in assenza di crisi della maggioranza di Governo scelta dagli elettori possa costituire un aiuto alla stabilità degli esecutivi e, più in generale, della vita istituzionale.

È divenuto chiaro, man mano che il dibattito in questi mesi procedeva, che i rischi di conflitto tra Primo ministro e Presidente oppure di paralisi reciproca sono tutt'altro che astratti. Se la Francia sta a ricordarci, la peculiare vicenda

italiana, caratterizzata da un più frastagliato sistema politico, da maggiore fragilità istituzionale e da meno antiche tradizioni democratiche, dovrebbe consigliare una riflessione ulteriore.

L'obiezione all'elezione diretta del Presidente con i poteri finora indicati per i conflitti che questo potrebbe provocare è così fondata che l'argomento usato per sostenere l'intera riforma è in questi mesi progressivamente cambiato: non più la stabilità prima di ogni cosa, ma l'accrescimento del potere dei cittadini. È per questo, si dice, che ci vuole un Presidente eletto direttamente dal popolo.

Non è semplice, tuttavia, inaugurare una stagione di accresciuti poteri per i cittadini tramite un referendum confermativo onnicomprensivo che limita, obiettivamente, la possibilità di espressione e di decisione ad un « sì » o a un « no » globale, senza la possibilità di scegliere.

Per questa ragione non ho votato a favore di quella parte della legge istitutiva della Commissione bicamerale che prevede tale soluzione. Resta — credo — quella del referendum una questione aperta.

Qualcuno ieri ha detto in questa Assemblea che non si cambiano le regole a metà dell'opera, neppure però, ritengo io, si invoca il potere diretto dei cittadini, negandolo in un momento così importante.

Ma è davvero il maggior peso della volontà dei cittadini ad ispirare questo testo? Se ciò è vero per la scelta federalista, che condivido, l'impressione è che la restante architettura sia piuttosto modellata sull'idea che il problema della democrazia sia oggi essenzialmente il problema della decisione, sul quale — si sostiene — bisognerebbe concentrarsi.

Si tratta di una visione della questione democratico-istituzionale che considero insufficiente. La crisi della rappresentanza, così evidente e non da qualche anno soltanto, viene in questo modo sottovalutata, se non rimossa. Quel bisogno di ancorare la Costituzione alla realtà di oggi, che il Presidente ha richiamato nella sua relazione di apertura; quel bisogno di

stringere un patto tra cittadini prima che un testo diventi legante implica innanzitutto la necessità di una rappresentazione della società e dei suoi problemi. Temo che quella dei cittadini altrimenti diventi un'idea astratta. Nord-sud, questione nazionale, rapporti tra generazioni, interessi di categorie che tendono a sfrangiarsi: questo è ciò che noi viviamo.

Lo scollamento allora — uso una parola ieri pronunciata in aula dall'onorevole Rebuffa — si vince davvero con il presidenzialismo, come lui ha argomentato? La Francia sembrerebbe dirci di no, ce lo dicono le tensioni irrisolte oggi, il blocco dell'intera vita del paese per due mesi contro il Governo Juppé ieri, con un Parlamento senza ruolo, che non sa essere altro che funzione sussidiaria del decisore.

Il rapporto tra decisione e rappresentanza resta il problema aperto delle nostre società e in particolare — credo — di quella italiana. Il problema è che la formula ineccepibile per cui chi vince le elezioni governa, chi perde è all'opposizione, da sola — ahimè — non è risolutiva. Un Parlamento allora efficace, sul serio snello e capace di essere all'altezza dei tempi, insieme alle assemblee regionali, è il vero contrappeso al potere esecutivo; è questo che rende, senza mai cedere al trasformismo, meno sordo chi governa a ciò che accade nella società e non invece — credo — il doppio vertice, che chiude la dialettica e il riequilibrio in cima alla piramide dello Stato. Due decisori, forti del voto popolare, ma soli in una tenzone al vertice possono non solo creare il conflitto istituzionale, ma paradossalmente riprodurre persino i vizi del vecchio trasformismo italiano. Non sarà il mercato al posto dello Stato — mi rivolgo sempre all'onorevole Rebuffa — il riequilibratore del potere del vertice.

Mi è ben chiara la rilevanza del tema dell'invadenza dello Stato nella sfera dell'autonomia dei cittadini, ma devo osservare che nella legislazione ordinaria ogni giorno, soprattutto per iniziativa delle stesse forze politiche, che vollero la prima formulazione dell'articolo 56, si rischia di limitare la sfera di autodeterminazione di

cittadini e cittadine e di libertà personale in ambiti delicatissimi; penso alle scelte procreative, alla bioetica, alla sanzione di comportamenti non dannosi a sé, ma agli altri.

È difficile invocare la libertà privata come contrappeso al presidenzialismo, non solo negandola negli atti politico-legislativi, ma puntando invece improvvisamente a modificare un principio che cambia di fatto la prima parte della Costituzione. Mi riferisco agli argomenti illustrati in aula, non all'ultimo testo varato dalla Commissione bicamerale. Non il mercato — dicevo — ma l'autodeterminazione dei cittadini e delle cittadine è il valore da salvaguardare.

Limitare i poteri del Presidente eletto, evitando tra l'altro di attribuirgli quello di sciogliere le Camere, in assenza di sfiducia parlamentare, rafforzare il ruolo del Parlamento snellito di poteri decentrati, non stravolgere i principi della prima parte della Costituzione: questi sono tre interventi possibili ed utili di correzione al testo.

Ultimo, non certo per importanza, è il tema delle garanzie. Molto particolareggiato è stato il lavoro della Commissione bicamerale sulla giustizia, ma poco, troppo poco, quello sul conflitto di interesse, che credo vada meglio specificato. Mentre è condivisibile la scelta del diritto penale minimo, e bene faremmo prima o poi ad esaminare il tema della carcerazione preventiva per tutti i cittadini, ed è anche condivisibile il riequilibrio tra accusa e difesa, seri dubbi sollevano altre proposte.

Credo che le condizioni individuate dal collega Urbani nel suo intervento sulla magistratura, cioè autonomia, terzietà e imparzialità, non sarebbero favorite se, alla fine, dovessimo confermare che la sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura (e il momento disciplinare è chiaramente uno dei più significativi dell'autonomia di un'ordine come quello giudiziario) è presieduta da un politico e che il ministro, un politico anch'esso, diventa parte del Consiglio. Né sarebbe una garanzia per i cittadini, come

ha ricordato il collega Folena, la separazione di carriere e funzioni tra giudici e pubblici ministeri.

È evidente che qui si gioca un presupposto decisivo per la riuscita della riforma. Riuscita che, vorrei ricordarlo a tutti noi, non si misura nel fare una riforma purché sia. Quando si è impegnati a riscrivere parte del patto fondamentale bisogna, io credo, levare gli occhi dalle carte e chiedersi se ciò che si sta facendo lo si fa per sé, per legittimare una classe politica o per contribuire a migliorare l'assetto democratico. Non è una domanda oziosa né maliziosa. Il riflesso autoreferenziale, sempre possibile in tempi che, come ha ricordato in quest'aula il presidente, sono grigi e poco eroici, darebbe forse respiro al ceto politico, ma la politica e la democrazia non si esauriscono in questo e noi (parlo in questo caso della mia generazione e in particolare della sua parte femminile) abbiamo un'ambizione che di questo non si accontenta (*Applausi dei deputati dei gruppi della sinistra democratica-l'Ulivo e di rifondazione comunista-progressisti*).

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

SAURO TURRONI. Signor Presidente, signor presidente della Commissione bicamerale, colleghi membri dei Comitati della Commissione, colleghi, dato il tempo riservato a ciascuno di noi dal nuovo regolamento, mi occuperò di un solo argomento, quello che riguarda la forma dello Stato e, al suo interno, la ripartizione delle competenze secondo un modello che si vuole definire federalista.

La natura non è federalista né lo è l'inquinamento. Aria ed acqua richiedono con sempre maggiore evidenza azioni che sempre meno hanno riguardo ai confini di carattere amministrativo. La recente conferenza di Kyoto ha dimostrato a quale livello devono essere adottate misure di carattere globale per affrontare problemi che si rivelano di carattere planetario. Il duplice insegnamento che deriva da ciò che è avvenuto a Kyoto deve indurci a

riflettere sulla necessità che aggregazioni sempre più forti, come nel caso specifico della finalmente raggiunta unica posizione europea sulla questione, sono le sole a poter garantire politiche adeguate e, nello stesso tempo, deve farci capire che ciascuna azione di carattere locale, regionale o nazionale deve concorrere alla medesima politica.

Affrontare i problemi alla scala appropriata, quella in cui si manifestano (pensiamo a un bacino idrografico o all'inquinamento del mare), è necessario e nello stesso tempo occorre che sia affidato a ciascun livello di governo il compito, o meglio la potestà di concorrere alla soluzione dei problemi. Ma tutto ciò non sembra condiviso dal testo licenziato dalla Commissione.

Si riconosce che la nuova definizione della forma della Repubblica italiana deve essere fondata sul principio di sussidiarietà, ma in una matura accezione tale principio comporta che competano ad ogni livello e ad ogni soggetto istituzionale tutte le funzioni che a quel livello e da parte di quel soggetto si ritenga siano esplicabili con efficacia ed efficienza tali da rispondere in modo soddisfacente agli interessi dei cittadini. Nello stesso tempo, il medesimo principio di sussidiarietà riconosce che spettano all'ente esponenziale dell'aggregazione comunitaria più vasta tutte e soltanto le funzioni relative ad aspetti che incidono su interessi la cui titolarità non sia interamente riconducibile alle aggregazioni comunitarie meno vaste.

Il secondo profilo implica che i diritti e gli interessi delle generazioni presenti e future, i diritti fondamentali di cittadinanza nell'accezione sempre più vasta che hanno assunto, non possono essere interamente nella disponibilità dei meccanismi decisionali degli enti esponenziali delle comunità minori e devono invece trovare una superiore garanzia nell'azione degli enti esponenziali delle più vaste aggregazioni societarie. La nostra nuova legge fondamentale deve assegnare alla Repubblica la tutela dell'uguaglianza di tutti i nuovi diritti di tutti i cittadini e

dell'uniformità della loro condizione di vita. Ma questo non appare. Sono invece attribuite ai diversi livelli istituzionali soltanto funzioni esclusive in ragione di materie considerate. Ma ciò appartiene alla fase primigenia e più arcaica del pensiero della prassi federalista e contraddice il principio di sussidiarietà secondo le accezioni prima indicate.

Abbiamo costantemente invocato l'Europa, ma i processi in corso in Europa non trovano spazio in questa nuova proposta. Anzi, mentre nei paesi federali ed europei ed anche negli Stati Uniti vi è da parte delle regioni o dei *Länder* o degli stati regionali sulle questioni ambientali e sugli ecosistemi una rinuncia alla propria sovranità locale nei confronti di quella statutale per politiche più efficaci in favore di una visione più ampia, noi proponiamo il contrario. La richiesta dei comuni e delle regioni di ulteriore frammentazione con la soppressione delle province (un organismo per governare problemi aventi carattere sovracomunale) e l'eccessiva attenzione manifestata rischiano di portarci ad un nuovo localismo e non ad uno Stato federale. Dovremmo guardare all'Europa, alla produzione legislativa di Stati come la Repubblica federale tedesca che prevede tre forme di esercizio di questa potestà: quella esclusiva, quella ripartita e quella (che più mi interessa) concorrente, che consente che i *Länder* possano legiferare finché non lo faccia la federazione, la quale può farlo laddove ritenga che l'argomento non possa essere efficacemente regolato dai singoli *Länder* o che la legislazione dei singoli *Länder* possa pregiudicare gli interessi di altri *Länder* o dell'intera collettività nazionale oppure, ancora, nel caso che si debba tutelare l'unità giuridica ed economica e l'uniformità delle condizioni di vita dei cittadini.

Secondo la costituzione tedesca vi è competenza ripartita, fra l'altro, in materia di regime delle acque, di caccia, di protezione della natura, di tutela del paesaggio; e vi è competenza concorrente sulla legislazione economica, sulle miniere, le industrie, l'energia, l'artigianato, il commercio, le banche, le borse, le

assicurazioni, la prevenzione dell'abuso della potenza economica, l'incoraggiamento alla produzione agricola e forestale, la pesca d'alto mare e costiera, la navigazione d'alto mare, la terra, gli affitti agrari, il traffico stradale. Secondo la costituzione della Federazione elvetica — essendo esclusiva la competenza federale in materie quali le comunicazioni ferroviarie — vi è competenza concorrente, fra l'altro, in materia di navigazione fluviale e vi è competenza ripartita in materie quali la pianificazione del territorio, la caccia, la pesca, le risorse forestali.

Ma il nuovo disegno di modifica della seconda parte della Costituzione attribuisce allo Stato in via esclusiva la competenza legislativa in ordine alla materia della tutela dei beni culturali e ambientali ponendola all'ultimo posto — voglio sottolinearlo — dell'elenco delle materie di competenza esclusiva dello Stato. È riservata invece alle regioni la competenza per l'ambiente e gli ecosistemi, lasciando allo Stato solo la potestà legislativa sulla base dei principi generali. È lasciata alle regioni, in via parimenti esclusiva, la competenza legislativa in ordine a materie che la vigente Costituzione repubblicana, attribuendola in modo ripartito allo Stato e alle regioni, denomina urbanistica, che meglio potrebbe, anche alla luce della definizione data nel decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, denominarsi governo del territorio. Vi è da chiedersi come possa lo Stato esercitare la propria competenza legislativa esclusiva in ordine alla tutela dei beni culturali e ambientali ove non possa più dettare, quanto al governo del territorio, ovvero all'urbanistica, i principi fondamentali che le regioni devono rispettare nell'emanare le proprie norme legislative di dettaglio, direttamente operative.

Lo potrebbe — credo si possa ritenere — soltanto al prezzo di concepire l'esercizio delle competenze in merito alle prime due succitate materie in termini straordinariamente riduttivi ed arcaici, cioè, per dirla in breve, ignorando la straordinaria ricchezza delle elaborazioni culturali e politiche intervenute in Italia a

partire — giusto per riferirsi ad un documento ufficiale — dalle risultanze della commissione Franceschini, che hanno avuto una parzialissima ricaduta nell'articolo 1-bis della legge n. 431 del 1985, la legge Galasso.

E si potrebbe concludere che, a norma del secondo comma dell'articolo 9 della Costituzione, la Repubblica in tutte le sue articolazioni, secondo la lettura apparsa più progressiva, tutela non soltanto il patrimonio storico-artistico — ma come può farlo senza incidere minimamente sulla pianificazione? —, ma anche il paesaggio (e come può, di nuovo, esercitare questo suo potere senza incidere minimamente sulla pianificazione?). Non spettava alla bicamerale, perché era ad essa precluso, intervenire sulla prima parte della Costituzione.

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

**MARIO BACCINI.** Il dibattito che stiamo svolgendo in questi giorni su un argomento vitale per il nostro paese, sulla revisione totale della seconda parte della Costituzione, concerne la revisione del patto tra centro e periferia. Quando parliamo di questo patto — un termine usato dal relatore, senatore D'Onofrio — parliamo proprio della nostra consapevolezza, del ruolo che il nostro partito, il centro cristiano democratico, ha avuto ed ha in questo momento storico per il nostro paese, anche perché bisogna sottolineare che la posizione iniziale del centro cristiano democratico era a favore di una Assemblea costituente. Ritenevamo — e di questo siamo ancora profondamente convinti — che la soluzione più giusta per la revisione della seconda parte della Costituzione fosse quella di chiedere direttamente ai cittadini un'Assemblea elettiva.

Ma di fronte al ruolo importante che noi vogliamo svolgere in termini di idee, di cultura, di fronte all'esigenza di risolvere la conflittualità politica fra la tesi dell'assemblea costituente e quella della costituzione di una Commissione bicame-

rale per le riforme, ha prevalso sulle nostre più intime convinzioni la volontà di collaborare comunque ad un processo che riteniamo determinante, perché l'alternativa sarebbe stata il caos della politica, la confusione, il messaggio sbagliato che il Parlamento avrebbe rischiato di dare al popolo italiano.

Allora, abbiamo partecipato convinti alla costituzione della Commissione bicamerale ed abbiamo inteso dare il nostro contributo. Però, non dobbiamo dimenticare che anche questa fase del nostro dibattito deve tener conto delle diverse culture che ci sono in questo Parlamento, deve tener conto soprattutto della specificità dei nostri cittadini, della nostra società. Una specificità che non deve portarci a copiare esattamente i modelli stranieri, i modelli anglosassoni, comunque a copiare esperienze che noi non riteniamo di seguire. Siamo infatti convinti che in questo momento il rischio di cambiare certezze per incertezze sia grande, perché forse, rispetto alla volontà di adottare un modello più snello e più efficiente, potrebbe prevalere l'esigenza di apparire, di essere protagonisti in un momento storico.

Allora, *mutatis mutandis*, cambiamo veramente quello che c'è da cambiare. Il testo presentato all'Assemblea è un valido presupposto per giungere ad un approdo sostanzialmente federalista, nel principio della sussidiarietà: è questo uno dei punti fondamentali sui quali ci stiamo impegnando per dare un contributo importante. Il provvedimento portato all'esame dell'aula è il tentativo di definire un percorso verso una redistribuzione dei poteri fra centro e periferia, è comunque il tentativo di ridisegnare la posizione dei poteri nel nostro paese.

Non possiamo sperare comunque in un approdo, se prima non avremo le idee chiare e non tratteremo una rotta politica in grado di condurci con certezza ad una definizione del quadro entro il quale muoverci.

Al presidente della Commissione bicamerale non sfuggirà certamente la confusione riscontrabile in materia di sistema

elettorale, con riferimento all'elezione democratica dei consigli comunali, provinciali, regionali e dei rappresentanti in Parlamento. In particolare, nel nostro paese il sistema elettorale appare disomogeneo. Ne consegue quindi la necessità di pensare ad un nuovo sistema, anche alla luce del bipolarismo, che non produrrà gli effetti sperati se non vi sarà consapevolezza della cultura vera di un sistema che sia capace di offrire le giuste garanzie.

Assistiamo al fatto che, in uno stesso collegio, sono eletti deputati, senatori, consiglieri comunali, provinciali, regionali e circoscrizionali sulla base di criteri completamente diversi. La gente non comprende in che modo si voti e spesso non sa come fare. Oltre il cinquanta per cento dei cittadini italiani non conosce esattamente il ruolo del parlamentare, né la differenza tra un assessore e un senatore, tra un consigliere comunale e un deputato.

Si tratta di aspetti sui quali dobbiamo confrontarci con grande serietà, indipendentemente dalle casacche politiche che ognuno di noi indossa sulle proprie spalle.

Molti colleghi si sono soffermati sul problema dell'Europa e sui percorsi avviati dalle riforme in questa direzione. Per la cultura che ci contraddistingue anche in questo Parlamento, noi non siamo per l'Europa delle banche e dell'alta finanza: siamo anche per l'Europa delle solidarietà, per l'Europa dei popoli. Se questa riforma, come noi speriamo, andrà in porto, dovrà servire anche a creare le condizioni per scommettere sul raggiungimento di questo obiettivo. È su questa scommessa che le diverse culture rappresentate in questo Parlamento sono chiamate a confrontarsi.

La nostra posizione non intende rinnegare gli stimoli dell'Assemblea costituente. Vogliamo essere presenti perché siamo convinti che, comunque, un tentativo vada fatto (lo ricordava anche il senatore D'Onofrio), un tentativo che sicuramente offrirà certezze. È in questo ambito che desideriamo riaffermare la presenza della cultura cattolica, evitando

che qualcosa sia lasciato al caso o che prevalgano soltanto i riflettori della scena politica.

Vogliamo davvero che si arrivi alle riforme e che non venga cambiato ciò che i padri costituenti, quelli veri, hanno dato al nostro paese. Oggi la scommessa è se questa classe dirigente sia in grado di offrire davvero un contributo al nostro paese. Speriamo che ciò possa avvenire e siamo convinti che il contributo del centro cristiano-democratico si muova in questa linea (*Applausi dei deputati dei gruppi del CCD e misto-CDU*).

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

**TERESIO DELFINO.** Signori Presidenti, signori relatori, onorevoli colleghi, per la prima volta, dopo i falliti tentativi delle Commissioni Bozzi e De Mita-Iotti, un progetto di riforma costituzionale, seppure limitato alla forma di Stato, alla forma di Governo, al bicameralismo ed al sistema delle garanzie, affronta il decisivo passaggio dell'Assemblea. Il processo costituente approda così alla fase più delicata.

La riforma muove dall'esigenza di ammodernare le istituzioni della Carta costituzionale, in primo luogo rendendola più adeguata alle esigenze di un paese democratico ed avanzato e ad una società più complessa e matura. Non vi è dubbio che la difficoltà di modificare la Costituzione del 1948 deriva dalla sua rigidità giuridica, cioè dalla impossibilità di sottoporla a modificazioni arbitrarie e contraddittorie. La sua forza derivò dai forti consensi che registrò. Oggi, per quanto attiene al progetto in esame, non registriamo la partecipazione e la passione di allora. C'è il rischio di trovarci di fronte ad una proposta troppo mediata ed artificiale, priva dei necessari consensi.

Il processo riformatore parte dagli anni ottanta, ma si è accentuato soprattutto negli anni novanta sulla spinta dei referendum ed oggi è diventato un'esigenza diffusamente avvertita nel paese.

È necessario raggiungere un punto di sintesi, il che è più agevole di quanto non

lo fosse nel dopoguerra. Infatti, le istituzioni sono consolidate e la storia democratica del paese permette aggiustamenti indispensabili che la sua modernizzazione impone. La Costituzione non viene scritta sulle macerie della guerra come allora e gli indicatori economici e sociali del progresso civile ed economico degli ultimi cinquant'anni sono lì a dimostrarlo.

Il merito è dei governanti, delle loro scelte, della lungimiranza di De Gasperi, di quanti hanno operato con saggezza e con laboriosità per la crescita nel paese. Nel tempo il sistema costituzionale, pur dimostrando flessibilità, ha evidenziato talune reali inadeguatezze rispetto alle trasformazioni del paese, che sollecitano, in particolare, un rapporto più chiaro tra governanti e governati.

Non siamo però di fronte alla costruzione di un nuovo edificio. Le sue fondamenta sono solide ed integre. Siamo chiamati a riscrivere solo la seconda parte della Costituzione, perché c'è l'esigenza di uscire da una fase di precarietà istituzionale costruendo più solide mura, fondate su un nuovo ordinamento che sappia coniugare unità dello Stato e federalismo, governabilità e ruolo del Parlamento, una magistratura indipendente ed efficiente con l'insopprimibile garanzia dei diritti dei cittadini.

Il CDU ha offerto il massimo sostegno nella bicamerale, nonostante avesse manifestato il proprio favore per un altro percorso, come l'elezione dell'assemblea costituente. Volevamo offrire il crisma della legittimità popolare preventiva, tuttavia non ci siamo sottratti al confronto e ad un itinerario che riteniamo più complesso e meno chiaro. La senatrice Dentamaro ha svolto un ruolo di grande impegno nella sua relazione sul Parlamento, offrendo il suo personale contributo ad innovazioni profonde come le distinzioni delle funzioni e la caratterizzazione delle due Camere.

« Il progetto di Costituzione » — scriveva Ruini nella sua relazione del 1947 — « deve essere semplice, chiaro, snello e tale che tutto il popolo possa comprenderlo ». Si può dire ciò del progetto in esame ?

Ritengo di no. Il compromesso ha prevalso e non ha portato alla necessaria, indispensabile chiarezza nel modello da realizzare, soprattutto sul presidenzialismo, tra presidenzialismo e parlamentarismo e dunque nel rapporto tra Governo e Parlamento.

Non è un problema di formule, ma riguarda il modo in cui la sovranità popolare può essere meglio realizzata. Il presidenzialismo, così come è stato definito dalla Commissione, non appare convincente. Ad un Presidente eletto dal popolo non vengono attribuiti i poteri conseguenti all'investitura popolare. Rappresenta più un nominalismo che non una scelta di sistema. Anche la questione del federalismo non viene affrontata nei termini in cui viene attesa dalla gente.

Pertanto, ne vogliamo tenere alto il confronto su temi così delicati. Non vogliamo essere chiamati a ratificare accordi assunti fuori dalle sedi istituzionali, accordi su cui sono state avanzate critiche pesanti e rispetto alle quali si sono registrati dissensi profondi che non trovano il consenso dei cittadini, ma solo quello dei vertici. Al riguardo anche il numero degli emendamenti presentati dovrebbe far riflettere.

Abbiamo la consapevolezza che il progetto costituzionale debba essere fortemente perfezionato e migliorato nei suoi tratti caratteristici proprio per rispondere a tali esigenze. Oggi non dobbiamo garantire al paese principi di libertà, già incardinati nella Carta costituzionale del 1948, ma dobbiamo con impegno cercare di offrire un sistema istituzionale adeguato alle esigenze di istituzioni rinnovate.

Manca in questo progetto la riforma profonda delle autonomie. Avrebbe dovuto essere la Costituzione del federalismo, delle autonomie locali e delle regioni che garantiscono un *self government* senza tradire l'unità dello Stato.

Riteniamo poi che il Parlamento debba rappresentare il cuore della democrazia. Va perciò rafforzato il suo ruolo nei confronti dell'esecutivo. Proprio un si-

stema di pesi e contrappesi, come il *checks and balances* delle democrazie presidenziali.

Ad un esecutivo messo in condizione di governare, di realizzare i propri programmi deve corrispondere un Parlamento messo in condizione di svolgere efficaci azioni di controllo; invece le funzioni del Parlamento vengono retrocesse e subordinate a quelle dell'esecutivo. Questo progetto di riforma costituzionale è viziato dal sistema elettorale; il sistema uninominale corretto ha prodotto ormai il proporzionalismo nel maggioritario. La logica del valore aggiunto della coalizione prevale sempre di più, ma può questo progetto correggere i difetti del sistema elettorale attuale relativo alla mancanza di stabilità nell'azione di Governo o la forma di Governo non risiede più nel sistema elettorale che non nel sistema costituzionale? Come può il Capo dello Stato rappresentare l'unità della nazione, se viene eletto a suffragio universale, ma con poteri insignificanti? È questa la Costituzione di cui il paese ha bisogno, oppure vogliamo darci una Costituzione subordinata alla legittimazione delle forze politiche sconfitte dalla storia? La Commissione bicamerale ha risposto alle istanze di cambiamento avanzate dal paese? Il progetto garantisce, sviluppa la partecipazione democratica? Vi è l'auspicato rafforzamento delle autonomie regionali? Anziché procedere sulla via di una coraggiosa variazione costituzionale in senso federale, non ci si limita ad un nuovo riparto delle funzioni tra Stato centrale e regioni?

L'azione di governo in questo biennio non si è indirizzata verso un trasferimento di fiscalità piuttosto che ad una revisione profonda ed organica del sistema fiscale, tale da creare una vera e solida autonomia finanziaria degli enti territoriali, unita ad autentica responsabilità finanziaria? Oggi le regioni non hanno alcuna reale autonomia dal lato delle entrate, ma solo autonomie di spesa. La scelta del federalismo ci sembra fortemente compromessa perché la proposta è caratterizzata da profonde ambiguità;

eppure è questo il tema su cui è possibile superare le dinamiche disgregatrici dell'unità del paese.

A tale proposito ci sembra inadeguata e priva della necessaria carica innovativa l'istituzione della seconda Camera dove le autonomie locali vengono compresse in un luogo di finto e confuso federalismo. Garantire una vera sovranità federale significa compiere un passaggio molto più netto e profondo, nel quale il principio di sussidiarietà deve trovare esplicita affermazione. Non è in dubbio l'identità nazionale, non viene messa in discussione perché precede l'unificazione politica del paese. Il regionalismo italiano non è di tipo etnico o culturale o economico, ma di carattere politico: siamo ancorati al pensiero sturziano nel quale viene esaltata la concezione della comunità intermedia e del principio di sussidiarietà e che nelle regioni vedeva la naturale e compiuta espressione dell'autogoverno delle collettività locali e lo strumento capace di garantirlo meglio rispetto agli eccessi di centralismo. Il regionalismo è dunque strettamente legato alle istanze di libertà e di democratizzazione dell'apparato statale. « Ogni popolo può avere molti interessi da trattare in comune con altri popoli; ma vi sono interessi che può trattare egli solo perché egli solo li sente, perché egli solo li intende. E v'è inoltre in ogni popolo la coscienza del suo essere, anche la superbia del suo nome, anche la gelosia dell'avita sua terra. Di là il diritto federale ossia il diritto dei popoli il quale debba avere il suo luogo accanto al diritto della nazione, accanto al diritto dell'umanità ». Così scriveva Carlo Cattaneo.

Non vediamo privilegiare l'autonomia delle regioni rispetto al Governo centrale, anzi vediamo nel progetto confusione di poteri, squilibri ed incertezza del diritto. La facoltà costituzionale di estensione del « principio di specialità » anche alle regioni a statuto ordinario non poteva essere assunta come punto di partenza per riscrivere i rapporti tra Stato e regioni? Quali motivazioni e giustificazioni oggi, a cinquant'anni dalla loro istituzione, possono mantenere queste diversità tra re-

gioni autonome a statuto speciale e regioni ordinarie? La riflessione sul federalismo rimane allora aperta e questo progetto non offre indicazioni efficaci, crea profonde delusioni e aumenta il malessere nel paese, soprattutto nelle regioni dove più forte soffia il vento dell'autonomia.

Una riflessione merita il sistema delle garanzie dopo l'introduzione del sistema maggioritario e nel rapporto con la maggioranza elettorale. Dossetti, nel suo testamento politico, aveva richiamato l'attenzione sulla necessità di elevare a due terzi la maggioranza necessaria per l'approvazione in seconda lettura della legge di revisione costituzionale, come pure l'elevazione a due terzi per le modifiche dei regolamenti parlamentari.

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
LUCIANO VIOLANTE (*ore 12,50*).

TERESIO DELFINO. Quelle preoccupazioni non possono essere così fuggacemente scomparse dall'animo degli amici popolari solo per il loro passaggio dall'opposizione a maggioranza dell'Ulivo. Ci domandiamo: dov'è il patriottismo della Costituzione dei popolari?

Il presidente D'Alema ha recentemente affermato che non si può far fallire la speranza delle riforme, un auspicio che noi condividiamo; tuttavia occorre essere realisti: la speranza vincerà se non sarà solo la sua ma di tutti, se la riforma coinvolgerà l'anima popolare. Il processo riformatore avrà successo se questo appuntamento riuscirà a definire le regole del gioco democratico, regole capaci di realizzare un compromesso valido tra interessi di parte ed interessi di sistema.

Noi del CDU non vogliamo che questo dibattito sia troppo affrettato ed accelerato rispetto al lavoro delle Commissioni, che diventi una corsa contro il tempo schiacciato da accordi che non tengono sufficientemente conto delle posizioni critiche emergenti. Il risultato sarebbe precario, sarebbe il fallimento della bicamerale.

Dobbiamo essere impegnati a raggiungere il massimo del consenso; sarebbe un grave errore immaginare che il processo costituente sia legato alla reciproca legittimazione delle parti politiche sia di maggioranza che di opposizione. Le regole costituzionali appartengono a tutti: sta alle forze politiche trovare una sintesi che regga il voto parlamentare ed il giudizio del popolo (*Applausi dei deputati del gruppo misto-CDU*).

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

**ACHILLE OCCHETTO.** Signor Presidente, signor presidente della bicamerale, onorevoli colleghi, l'enorme quantità degli emendamenti che stanno sul tavolo della Camera dei deputati, al di là di alcune manifestazioni goliardiche che suonano più sberleffo che effettiva volontà emendatrice, sono tuttavia il segnale di un malessere profondo. Pertanto non riusciremo a muoverci dentro tale intricata foresta che siamo chiamati ad attraversare se non ritroveremo il filo d'Arianna di una coerenza interiore, in sostanza se non ripartiremo dalle motivazioni di fondo; se non ripartiremo, anziché dagli interessi della classe politica, dalle esigenze principali del paese. A tali esigenze si può rispondere in modi differenti e nessuno di noi può pretendere di avere la verità in tasca. Quello che però non si può fare è rispondere non già con il compromesso ma con l'incoerenza e la disorganicità del sistema.

Non si può continuare a confondere le ragioni alte di un compromesso per davvero storico, com'è quello che fu posto alla base della nostra Carta costituzionale, e la lottizzazione delle idee istituzionali, la redistribuzione tra le forze politiche, nel nome della sapienza mediatrice della grande tecnica della politica, addirittura di pezzi dello Stato. Sono cose fra loro profondamente diverse. Non è questo l'alto compromesso istituzionale tra maggioranza ed opposizione del quale c'è ancora bisogno e che occorre tuttavia perseguire con gli strumenti dell'intelligenza e non con quelli della furbizia.

Bisogna dunque ripartire dalla crisi della seconda Repubblica e dalla necessità di farvi fronte. Questo punto di partenza per me è un'ovvietà, ma intendo ricordare alcune considerazioni ed alcuni principi che secondo me andavano perseguiti come li ho delineati fin dalle prime battute della bicamerale, anche perché in tal modo apparirà chiaro che la mia contrarietà ai risultati della bicamerale stessa non è frutto, quasi fossi solitario navigante che rema contro corrente nel *gurgite magno* dei consensi, di una stravagante impuntatura, ma più semplicemente di una tranquilla e forse solitaria coerenza.

Già nel lontano 1992, nella bicamerale presieduta dall'onorevole De Mita mi è capitato di dire, quando i vecchi partiti, escluso il PCI, erano tutti in piedi, che le forme ed i protagonisti della vita pubblica erano destinati a mutare e ad evolversi negli anni e che probabilmente sarebbe stato possibile far riferimento ad almeno due livelli compresenti di organizzazione politica: il partito operante come soggetto pubblico più distaccato dall'immediato rapporto con le istituzioni e la coalizione come forma di organizzazione della rappresentanza nella quale avrebbe dovuto concorrere una pluralità di partiti, movimenti ed associazioni.

Oggi queste previsioni si sono realizzate in parte; se si esclude l'esperienza davvero innovatrice dei sindaci si sono realizzate solo dentro il segno del vecchio cartello elettorale tra i partiti. Il problema della omogeneità delle maggioranze programmatiche in contrapposizione alla rissa all'interno delle coalizioni non è stato ancora risolto in modo compiuto. Mi sembra che lo spettacolo di questi giorni sia sufficientemente eloquente! Proprio per questo noi oggi siamo chiamati a cercare una risposta convincente al distacco tra politica e società; risposta che non si è fatta attendere quando i cittadini sono stati chiamati a compiere una precisa scelta alternativa riguardante la nuova legge che rendeva possibile l'elezione diretta dei sindaci.

Ecco, signor Presidente, se qualcuno mi chiedesse adesso che cosa voglio, potrei

anticipare di volere un sistema istituzionale capace di produrre lo stesso rapporto tra partiti e istituzioni, la stessa bipolare stabilità politica e di Governo che è stata prodotta nelle comunità locali dalla legge sui sindaci. Certo, le leggi istituzionali non creano da sole la politica, ma pensate onorevoli colleghi quale sarebbe stata la situazione delle città italiane in questo tormentato passaggio di transizione, nel corso dei ribaltoni e dei capovolgimenti di maggioranza, senza l'elezione diretta dei sindaci e per di più con le giunte in balia dei vecchi consigli comunali. Per la prima volta dopo decenni si è verificato non solo che tutti i sindaci di quella stagione abbiano governato per quattro anni consecutivi, ma che tranne rare eccezioni — volute per giunta dai partiti — quei sindaci siano stati riconfermati.

Tutto ciò ha cambiato profondamente il panorama politico del nostro paese; ha creato, dopo la rovina degli anni precedenti, la possibilità della formazione di una nuova classe dirigente; ha dato voce anche a chi non si sentiva rappresentato dai partiti; ha ridato fiducia nelle istituzioni. Tutto ciò vi sembra poco? Tutti coloro che hanno dileggiato i cosiddetti novisti dovrebbero chiedere scusa per la propria cecità, visto che la loro relativa tranquillità di oggi poggia sulla capacità di rischio di ieri. Vorrei sottolineare come in quella impostazione il tema della crisi della governabilità veniva affrontato e non più negato; tuttavia veniva risolto non più attraverso il patto proditorio dei vari CAF alle spalle dei cittadini, ma direttamente dai cittadini stessi. Anche la questione, ai tempi sciagurati del «nuovismo», veniva affrontata non all'interno di un orizzonte limitato alla politica, ma come crisi del governo dei processi reali delle società sviluppate, le cui radici andavano ricercate nell'intreccio tra il sistema politico e la globalizzazione dei problemi, le ristrutturazioni produttive, lo strapotere delle oligarchie economiche, i crescenti vincoli sovranazionali e il rapporto di tutto ciò con la crisi fiscale dello Stato e la stessa questione morale. Il che determinava quella che chiamavamo un'armatura isti-

tuzionale troppo stretta rispetto alla riorganizzazione e concentrazione dei poteri nella società.

Ebbene, tutta questa problematica che è il sostrato, la base sociale e produttiva, il referente reale dell'innovazione istituzionale, ha forse perso il suo valore? Non è più attuale? Non lo credo, anche se dai risultati della bicamerale parrebbe di sì.

In realtà, il problema che stava davanti ad un effettivo compromesso di ampia portata era quello affidato alla capacità di trovare un giusto equilibrio tra principi diversi. Non dobbiamo mai dimenticare, a proposito di compromessi, che il quadro costituzionale del 1948 era di una coerenza straordinaria e i compromessi che si sono fatti allora, tra le grandi componenti ideali, non mettevano in discussione la coerenza interna dell'impalcatura complessiva. Anche oggi, per raggiungere non un compromesso qualsiasi, a volte persino casuale come è avvenuto nel repentino passaggio dal premierato al presidenzialismo, ma un alto compromesso è necessario individuare alcuni lineamenti fondamentali in base ai quali il problema diventa quello della ricerca di equilibrati rapporti tra i diversi valori e principi che si intende assicurare.

Per questo, onorevoli colleghi, non si doveva ricorrere al trucco di discutere della forma di governo senza decidere nulla, almeno alla luce del sole, sulle linee di fondo che devono informare la legge elettorale. Non possiamo, non è lecito, fondare il delicatissimo equilibrio tra democrazia dei cittadini e democrazia dei partiti senza una discussione esplicita e preliminare non dico sulla legge ma almeno sui principi che devono guidare una nuova legge elettorale. Non si può aggirare tutto ciò attraverso stratagemmi ignoti, elaborati in case private. Se si sceglie consapevolmente, e senza cercare di prenderci in giro vicendevolmente, un determinato modello, allora l'esigenza di garantire la rappresentanza delle differenti forze politiche e culturali deve spingersi non oltre quel limite, travalicato il quale gli altri obiettivi, e principalmente quello

volto a dare al cittadino la possibilità di scegliere la maggioranza di Governo, vengono impediti ed offuscati.

Occorre definire il *quantum* di rappresentanza proporzionale capace di salvaguardare, in modo ottimale, sia il principio pluralistico della rappresentanza sia l'esigenza di mettere in campo l'alternanza, garantendo al tempo stesso la stabilità.

Ebbene, la bicamerale ha potuto chiudere i battenti dichiarando di avercela fatta. Ma il paese ha fino ad ora acquisito solo il peggio di tutte le ipotesi in campo. Ora, come ha detto l'onorevole Rebuffa, bisogna ricominciare da capo, bisogna trovare una soluzione per l'Italia e non per il ceto politico. Cosa è successo, invece, per quanto riguarda la scelta tra premierato e presidenzialismo? Per me era fondamentale che entrambi gli schemi organizzativi rispondessero a quel criterio o equilibrio tra criteri di cui parlavo prima, per impedire comunque il pasticcio istituzionale. Personalmente, vedevo tutti i vantaggi dell'elezione diretta del *premier*, ma a patto che venisse eletto direttamente dai cittadini, altrimenti il potere di questi ultimi andava a farsi benedire. Naturalmente, si può essere contrari al principio stesso del potere diretto dei cittadini. Benissimo: allora si deve scegliere un altro schema organizzativo, ma non ci si può prendere in giro. Per questo, piuttosto che un finto premierato, poteva essere preso in considerazione un vero presidenzialismo. Per tale motivo dissi, prima che la scelta fosse imposta dalla lega, che consideravo che, in ultima analisi, la scelta del semipresidenzialismo avrebbe potuto essere accettata a patto che venissero introdotte alcune correzioni.

In sostanza, dovevamo essere chiamati a decidere se il potere di scelta relativamente al governo è affidato ai cittadini, che lo esercitano direttamente con il voto, oppure no. E se tale potere di scegliere direttamente il governo dovesse manifestarsi nella forma piena del premierato o in quella parziale del semipresidenzialismo.

In realtà, non si è scelta con coerenza né l'una né l'altra soluzione. Non è un caso che due sindaci, Bassolino e Rutelli, nel chiedere una modifica della decisione assunta, hanno avanzato due proposte apparentemente opposte. Il primo ha proposto di rafforzare i poteri del Presidente, mentre il secondo ha riproposto l'ipotesi del sindaco d'Italia.

Vi sembrerà strano ma, per la logica che ho fino a questo momento sostenuto, sono favorevole ad entrambe le proposte. Dico questo per il semplice motivo che avevamo due possibilità dinnanzi a noi: quella di un vero premierato o quella di un vero presidenzialismo. L'unica cosa che non dovevamo e non dobbiamo fare è quella di scegliere la strada di un falso presidenzialismo, cioè di un presidenzialismo che non risolve il problema principale dal quale siamo partiti, quello relativo alla decisione in capo ai cittadini circa il governo del paese.

Non a caso, avevo anticipatamente detto — come i colleghi della Bicamerale ricorderanno — che trovavo azzardate ipotesi, come quella di un presidenzialismo senza poteri, che sembrano frutto di calcoli tattici e di improvvisazione e che, anche contro le intenzioni di chi le propone, potrebbero aprire il varco a soluzioni di tipo plebiscitario.

Se infatti il plebiscitarismo si dà quando un centro fortemente legittimato cerca di arrogarsi poteri che non gli sono formalmente riconosciuti, invocando magari la piazza contro gli altri centri istituzionali e rappresentativi, ebbene l'ipotesi di un Presidente eletto dal popolo, ma che ha scarsi poteri, che fronteggi un Governo eletto dal Parlamento è quasi un caso da manuale di sistema esposto a tentazioni plebiscitarie.

Siamo arrivati puntualmente a questo risultato e lo schema che abbiamo di fronte è inquietante: il Presidente della Repubblica eletto dal popolo che ha una forte investitura accompagnato da funzioni inadeguate e, per di più, dichiarato irresponsabile come i Presidenti di garanzia. Dice Sabino Cassese: «Peggio, può chiedere in qualunque momento al Go-

verno di presentarsi alla Camera per verificare la sussistenza del rapporto di fiducia. Di regola nelle Costituzioni all'ampiezza di legittimazione popolare si fa corrispondere una conforme ampiezza di compiti». Avremo così un Presidente che potrà fare continui agguati al Governo, un cannone libero sulla tolda, e si formerà un dualismo attorno al quale si avranno inedite manifestazioni di trasformismo. L'Italia ha forse bisogno di questo? Non lo credo, onorevoli colleghi.

Un Presidente tendenzialmente plebiscitario, un *premier*, che sarà il vaso di coccio in mezzo ai vasi di ferro, un'Assemblea parlamentare dominata dai partiti: un bel capolavoro! Si è così vanificato il significato che doveva avere la scelta della *leadership*, quella di decidere del Governo e forse avremo all'interno della stessa maggioranza un partito del Presidente ed un partito del *premier*.

In tutto questo intrigo istituzionale emergerà, sullo stile della RAI, la nuova riedizione della partitocrazia e levatrice di questo mostro sarà la proposta di legge elettorale che emerge dall'ordine del giorno di casa Letta. Per questo ritengo che il contenuto di quell'ordine del giorno deve essere combattuto e sconfitto da parte della sinistra democratica, che non può più permettersi di fare sul maggioritario uninominale a doppio turno una mera battaglia di bandiera. Il trucco delle battaglie di bandiera per ingannare i semplici ed onorare gli accordi sta diventando sempre più logoro e scoperto.

Sempre a proposito di finzioni voglio risparmiarvi altre considerazioni sul federalismo, in ordine al quale mi limito a sottolineare l'importanza delle posizioni dei sindaci e del recente documento dei presidenti delle regioni, del quale apprezzo in modo particolare due punti. Primo, l'elezione diretta del presidente della regione; secondo, che la seconda Camera sia effettivamente espressione dei soggetti del federalismo e non quell'assurda Assemblea, come è stata chiaramente definita questa mattina nell'intervento di Bressa, che è il Senato delineato dalla bicamerale.

Il federalismo deve essere federalismo e non mero decentramento, il che comporta una riorganizzazione complessiva dello Stato ed un deciso e chiaro superamento del vecchio bicameralismo. Si devono infatti fronteggiare due movimenti apparentemente di segno opposto, che però devono integrarsi: il primo che porta ad una dislocazione sempre più sovranazionale dei poteri ed il secondo che preme per una valorizzazione dei poteri locali, quelli più vicini al cittadino.

La bicamerale ha perso la grande occasione di collocare un'autentica sensibilità federalista nel contesto delle più ampie tematiche della *global governance*. Si è addirittura compiuto — come ha ricordato questa mattina l'onorevole Pezoni — qualche passo indietro rispetto al vecchio articolo 11 della Costituzione, articolo lucidamente europeista nel quale si creava la passerella — se così si può dire — tra Europa e nazioni e che viene ora contraddetto nelle proposte di ratifica dei trattati avanzate dalla bicamerale.

Sulla giustizia, onorevoli colleghi, mi viene difficile soffermarmi, in quanto sento che ci troviamo di fronte ad un terreno notevolmente friabile. Questo capitolo sembra sempre meno avere valore per sé stesso, ma rappresenta una sorta di continua licitazione del complesso gioco politico che sta alla base della bicamerale. Non si capisce, infatti, come mai ci si ostini a farne materia della bicamerale; o meglio forse lo si capisce fin troppo bene, nel senso che la giustizia non viene considerata un capitolo alla pari degli altri, ma esso si erge sugli altri come generale materia di scambio, o come equivalente generale dello scambio. Se così non fosse, infatti, si potrebbe per davvero rinviare tutto alle leggi ordinarie.

Non insisterei su questa proposta se ci trovassimo dinanzi a soluzioni risolutive, capaci di determinare un ampio e convinto accordo tra tutte le forze, ma tutti voi potete benissimo constatare che così non è.

Più in generale, quello che ci deve guidare — badate bene, onorevoli colleghi — non deve essere l'assillo di chiudere in

qualunque modo. State attenti a non farvi guidare dall'idea che ci si possa legittimare come forza decisiva della seconda Repubblica solo perché si è sottoscritto un pezzo di carta. Ricordatevi che sarete, saremo chiamati davanti al giudizio dei cittadini al momento del referendum e in quell'occasione le astute manovre interne al ceto politico potranno non essere capite, anzi potranno essere sdegnosamente respinte.

Per tornare ancora un attimo sul tema della giustizia, pur non volendomi addentrare in quel complesso di norme, intendo dire la mia su una questione.

Io sono contrario ad un certo uso della carcerazione preventiva. Tuttavia la Camera dei deputati la settimana scorsa ha fatto un torto alla generalità dei cittadini, negando l'applicazione di tale istituto ad uno dei suoi componenti. Il mio pensiero non può non andare ai tanti che sono stati colpiti, ai più deboli, agli umili, agli indifesi, che hanno dovuto, devono, dovranno sopportare i duri rigori della legge fino al punto di essere gettati con infamia in carcere.

Si tratta di grandi e piccole vicende dietro alle quali si cela una diffusa sofferenza umana. Fra tante permettetemi di ricordare quella capitata a Marco Fredda che, per essere all'epoca un esponente, nemmeno responsabile di primo piano, della tesoreria del PDS, fu arrestato nel momento stesso in cui io salivo sul palco dell'ultima festa dell'*Unità* dalla quale avrei parlato come segretario del PDS. E dovette restare per un mese intero in carcere, accompagnato dai titoli di scatola dei grandi quotidiani che lo trattavano come un colpevole.

Allora nessuno di coloro che nell'ultima vicenda legata a Previti ho scoperto essere dei convinti garantisti spese una parola per garantire non dico la libertà...

ALFREDO BIONDI. Questo non è vero!

ACHILLE OCCHETTO. ... ma almeno la reputazione di Marco Fredda, non deputato e semplice cittadino.

ALFREDO BIONDI. Questo non è vero!

ACHILLE OCCHETTO. Per fortuna non ce ne era bisogno, perché egli ben presto fu prima liberato dal tribunale della libertà e successivamente assolto da tutte le imputazioni per le quali aveva subito il carcere preventivo.

Ricordando questo episodio non posso accettare che nel nostro paese ci siano due pesi e due misure e, siccome nessuno di noi gioisce all'idea di gettare in carcere dei cittadini che non sono stati ancora riconosciuti colpevoli, intendo chiedervi se non vogliamo affrontare in modo ancora più esclusivamente funzionale tutta la materia degli strumenti cautelari, utilizzando anche le risorse tecnologiche che ci permettono di non servirci del carcere come strumento che interviene nella fase degli accertamenti cautelari.

Credo che si possa proporre che il carcere preventivo sia abolito per tutti, che tutti i cittadini italiani siano messi nelle stesse condizioni attraverso misure cautelative domiciliari. Credo pertanto che sia possibile immaginare, malgrado i passi in avanti fatti con la più recente normativa, delle proposte che regolino ulteriormente l'istituto delle misure cautelative, cancellando le attuali differenze di trattamento tra i cittadini.

Accanto a ciò propongo che la giustizia venga collocata al di fuori della materia di esame della bicamerale e ciò non solo perché la giustizia stessa rischia di trasformarsi, da pronube della bicamerale, nel suo becchino, ma anche perché dobbiamo evitare che i rapporti non limpidi che si sono creati tra giustizia e politica, che non possono essere negati e che hanno determinato un intreccio indistrucabile in tutta la storia della Repubblica, possano perpetuarsi anche nella seconda Repubblica. Tanto più se, come dicevo prima, non avremo la possibilità di varare una riforma alta, forte, ampiamente condivisa da tutti.

Io ritengo che sia per davvero più saggio evitare una drammatizzazione del problema; drammatizzazione che po-

trebbe giungere al punto da presentarsi nel referendum confermativo come un'ombra che aleggia sull'insieme delle riforme, rischiando così di andare incontro ad un indecifrabile voto di fiducia dell'intera classe politica. Allora sì che avremo messo in scena l'ultimo atto preparatorio dell'avvento del tanto temuto e malamente fronteggiato pericolo plebiscitario.

Siamo ancora in tempo ad evitare che la Commissione bicamerale sia servita a questo, a fare cioè da apprendista stregone. Si rende dunque necessaria una chiara battaglia di emendamenti che rompa le righe degli accordi prestabiliti (*Applausi dei deputati dei gruppi della sinistra democratica-l'Ulivo e di rifondazione comunista-progressisti*).

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

**FABIO CIANI.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, cinquant'anni di Repubblica e di vita democratica hanno rappresentato per il popolo italiano una conquista e una regola di vita penetrata nelle coscienze più che determinata dall'esterno. La celebrazione del cinquantennale della Costituzione avviene nel nostro paese innovandone profondamente i contenuti. Ciò dà la misura non di ricercata originalità, ma di sensibilità della classe politica chiamata, e dovrà dimostrarlo, ad essere all'altezza di questo impegnativo compito.

Il processo di stabilizzazione della nostra democrazia, spinto inizialmente dalle passioni della conquista e poi radicatosi in profondità nell'animo di ognuno, ha consentito la riflessione non accademica, ma operativa sugli adattamenti che la società civile nella sua evoluzione ha posto in maniera sempre più stringente. Nonostante ciò, si è determinata per lunghi periodi una divaricazione tra l'urgenza di provvedere ed i rischi di non aver provveduto, nonché l'impossibilità di tradurre in termini di riforma le modificazioni che la realtà delle cose ed il confronto con gli altri sistemi democratici rendevano non più rinviabili.

A questi motivi vanno ricondotti i tentativi infruttuosi svolti nel lontano e recente passato ed il successo arriso invece alla Commissione bicamerale presieduta dall'onorevole D'Alema. Non vi è stata aprioristica fiducia da parte nostra e i fatti hanno dimostrato che senza scossoni, evitando di ricorrere a interventi straordinari, esistevano in questo Parlamento le condizioni per operare riforme decisive della Costituzione, senza affidarle ad una assemblea costituente, fortunatamente rimasta nei propositi generosi, ma rischiosi dei proponenti.

I rappresentanti di unione democratica esprimono quindi consenso a quanto prodotto dalla Commissione bicamerale e sono impegnati a favorire la realizzazione concreta delle proposte formulate e, insieme, a motivare adeguatamente le ragioni delle modifiche che ritengono necessarie. Credo che in materia di così rilevante importanza sia impossibile il perfezionalismo delle proposte, che potrebbe riguardare al più aspetti tecnicistici e formali. La sostanza delle stesse, le premesse concettuali del lodo Maccanico e le intese poi realizzatesi in sedi più domestiche non hanno e non possono avere il carattere dell'intangibilità. Non sono quindi da approvare così come sono, ma è vero che tali proposte non possono essere pregiudizialmente rifiutate o sottoposte alla valanga di emendamenti che in quantità irragionevole rischiano di affossarle. Si avrebbe in tal caso un serio e pericoloso inconveniente di carattere politico pregiudizievole ai rapporti tra le forze politiche e la dialettica, che va sempre più affinata e sperimentata in concreto fra maggioranza ed opposizione in prossimità delle scadenze che attendono il paese, a cominciare dal nostro ruolo nell'Unione europea.

Il lavoro della Commissione bicamerale ha avuto successo anche perché è stato ispirato al principio secondo cui la maggioranza che sostiene il Governo non poteva, non doveva, non avrebbe potuto, né avrebbe dovuto coincidere con quella chiamata ad elaborare la riforma costituzionale. Si può dire che le regole del

gioco, il *quorum* costituzionale stabilito per le riforme, abbia indotto i più refrattari a scontrarsi e confrontarsi con le possibilità concrete ed il loro realizzarsi a seconda del prevalere della realistica sensibilità politica o della verginale purezza dei principi. Naturalmente ciò ha riguardato sia la maggioranza di centro-sinistra, sia la minoranza, all'interno delle quali l'emergere di posizioni differenziate non può essere di ostacolo al perseguimento di intese più larghe che si sostanziano in una maggioranza per la riforma costituzionale. Intanto è da considerare che, così come i processi di convergenza si realizzano per la consapevolezza e la determinazione delle parti, le riformi costituzionali trovano le premesse teoriche e pratiche nei comportamenti concreti. Basti considerare, per quanto reso possibile dal sistema maggioritario, il ruolo del Presidente del Consiglio il quale, sommando la condizione di *leader* del governo e della coalizione che lo esprime, è sottratto alle defatiganti e non neutre mediazioni che sappiamo bene quale danno abbiano arrecato nel passato, degenerate in vera arte di governo.

Da tale osservazione muovo, signor Presidente, per esprimere sinteticamente l'opinione di unione democratica su alcuni punti essenziali.

Il semipresidenzialismo temperato dalla tradizione parlamentare è impostazione corretta, tale da giustificare soltanto piccole correzioni. Sbaglia chi teme che i poteri del Presidente della Repubblica siano troppo evanescenti; si tratta invece di poteri forti, di natura arbitrale, tali da giustificare l'elezione diretta da parte del popolo.

L'amplificazione dei poteri attribuiti alla regione e il processo attraverso il quale si è delineata una dimensione di modernità nell'organizzazione dello Stato hanno imposto, contemporaneamente, la riforma del bicameralismo. Come realizzarla? La cosa più semplice e di più vasto impatto populista sarebbe abbattere la mannaia sul numero dei componenti delle due Camere, ma è dubbia l'opportunità e l'efficacia di questa soluzione. Appare

invece opportuno che il Senato sia eletto su base regionale egualitaria, secondo i principi adottati per il Senato statunitense e seguendo i criteri di unitarietà tra le diverse realtà regionali, anche se di diverso peso economico e politico. Gli eletti nelle regioni, insieme ai senatori a vita, costituiranno un Senato esentato dalla fiducia al Governo, ma forte degli stessi poteri che la riforma costituzionale stabilisce. Un potere legislativo, quindi, numericamente e funzionalmente ben impostato e legittimato a portare a compimento il processo di delegificazione per la snellezza e l'essenzialità dei propri lavori e per la realizzazione delle funzioni proprie del potere esecutivo. A tale proposito, occorre definire una vera e più ampia riserva di regolamento per il Governo, che deve poter esercitare i poteri corrispondenti nelle materie non riservate dalla Costituzione alla legge.

La nostra costruttiva disponibilità sui punti dello schema della bicamerale che ho richiamato ha come conseguenza logica la ferma opposizione alle ipotesi che riguardano il sistema elettorale. Noi siamo per il doppio turno di collegio, che corrisponde meglio alla forma di governo semipresidenziale e che rafforza il bipolarismo senza sacrificare il pluralismo, che è un'esigenza democratica da salvaguardare senza però abusarne. Nel caso in cui non ricorressero le condizioni per l'introduzione del doppio turno, sembra opportuno mantenere in vita il sistema attuale, sopprimendo il meccanismo dello scorporo di seggi assegnati con la proporzionale, in quanto ispirato al principio opposto a quello maggioritario.

L'ultima questione che desidero affrontare è quella relativa alla giustizia, dapprima nelle sue dimensioni amministrative, che esprimono un'incongruenza tra un indirizzo generale volto alla delegificazione e l'indebolimento del ruolo del Consiglio di Stato, i cui poteri consultivi risultano più estesi nel contemporaneo emergere di un'alta corte di giustizia, estranea alla nostra tradizione.

Sulle questioni della giustizia civile non emergono particolari indicazioni, nono-