

stante le clamorose ed inaccettabili condizioni in cui versa, che evidenziano quanto l'efficacia ed il prestigio della giustizia siano cadenzati da tempi ragionevoli, diversi da quelli praticati oggi, che sconfinano nell'assurdo.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. E alla ragionevolezza della durata dei processi!

FABIO CIANI. Non che la giustizia penale sia risparmiata dalla questione tempo, se è sempre attuale il rischio di prescrizione anche per processi di particolare rilievo. Ma, sulla base di indicazioni formulate dalla bicamerale, sembra opportuno (questa, almeno, è la nostra opinione) operare per la costituzione di un unico Consiglio superiore della magistratura, adottando lo stesso metodo per la nomina dei giudici costituzionali, con un criterio proporzionale per i rappresentanti della magistratura giudicante e di quella requirente. Naturalmente, per ciò che è avvenuto in anni recenti, il problema di fondo (è argomento non di nuovo conio) è rappresentato dal ruolo della magistratura requirente. La sua indipendenza dal potere politico e dall'esecutivo, affrontata con la Costituzione del 1948, è stata sottoposta ad una verifica cinquantennale e si può dire che abbia retto bene alla prova. È un'esperienza che ci pone all'avanguardia nel confronto con altri sistemi democratici, che ci ha conferito titoli di originalità e che ha determinato occasioni di apprezzamento e di interesse.

Mi riporto all'inizio del mio intervento e alla circostanza straordinaria di poter celebrare innovando.

In questo caso si tratta di confermare il principio dell'indipendenza della magistratura ed insieme di adeguarlo alla trasformazione completa del processo da requisitorio in accusatorio e di prevedere nella legislazione ordinaria, nell'ordinamento giudiziario, il sistema di garanzie nel quale l'autonomia del pubblico ministero deve essere inserita e salvaguardata.

A conclusione del mio intervento non posso non sottolineare, signor Presidente, la preoccupazione di veder emergere in aula l'impostazione che ritenevamo superata nella e dalla bicamerale, quella di utilizzare il dibattito sulle riforme per un'occasione di scontro politico. Se non tutte le conseguenze di quanto ci accingiamo a decidere sono prevedibili, è certo che non ci possiamo sottrarre al dovere di sottoporre al popolo italiano i contenuti di una riforma affinché con i referendum possa esprimersi su proposte chiare e concrete, consapevoli del rischio che, altrimenti, tutti, nessuno escluso, usciremo sconfitti, con pesanti ripercussioni sulla credibilità del paese sul piano europeo ed internazionale (*Applausi dei deputati del gruppo dei popolari e democratici-l'Ulivo - Congratulazioni*).

Proclamazione di un deputato subentrante.

PRESIDENTE. Comunico che dovendosi procedere, a seguito del decesso avvenuto il 23 gennaio 1998, alla sostituzione del deputato Luigi Colonna, proclamato nel seggio attribuito in ragione proporzionale alla lista n. 9, alleanza nazionale, nella XXI circoscrizione Puglia, la Giunta delle elezioni, nella seduta odierna, a termini degli articoli 84, comma 1, e 86, comma 4, del testo unico 30 marzo 1957, n. 361 delle leggi per l'elezione della Camera dei deputati, come sostituiti dalla legge 4 agosto 1993, n. 277, ha accertato che, non essendovi altri candidati di lista, Eugenio Ozza segue immediatamente l'ultimo degli eletti, in quanto primo per cifra individuale nell'ordine progressivo della graduatoria dei candidati collegati alla stessa lista non eletti nei collegi uninominali della medesima circoscrizione.

Do atto alla Giunta di questa comunicazione e proclamo quindi eletto deputato Eugenio Ozza per la XXI circoscrizione Puglia.

Si intende che da oggi decorre il termine di 20 giorni per la presentazione di eventuali reclami.

Per la risposta ad uno strumento del sindacato ispettivo (ore 13,18).

MARIA CELESTE NARDINI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

MARIA CELESTE NARDINI. Ho chiesto la parola per sollecitare il Governo a rispondere all'interrogazione n. 4-13831 che riguarda i lavoratori della Puglia e della Calabria dipendenti della Alcatel Puglia e della Catel Calabria, i quali hanno purtroppo davanti a sé una scelta incredibile: il licenziamento o il trasferimento coatto. Vorremmo che il ministro dell'industria o del lavoro venisse a rispondere al più presto.

PRESIDENTE. La Presidenza solleciterà al Governo la risposta a questa interrogazione.

La seduta è sospesa e riprenderà alle 14,30.

La seduta, sospesa alle 13,20, è ripresa alle 14,30.

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 trentacinque, come risulta dall'elenco depositato presso la Presidenza e che sarà pubblicato nell'*allegato A* ai resoconti della seduta odierna.

Si riprende la discussione.

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

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

FRANCO DANIELI. Presidente, colleghi, la possibilità che abbiamo oggi di discutere in quest'aula della proposta di modifica della seconda parte della Costituzione è senz'altro da attribuire alla determinazione con la quale l'onorevole D'Alema ha lavorato. L'idea di un'organica riforma costituzionale ha attraversato la vita di questo paese per lo meno per un paio di decenni, ma mai si era tradotta in un testo passato all'esame dell'aula.

Merito di ciò va riconosciuto a chi ha sempre creduto, profondamente creduto, nella necessità di tale riforma. Ma accanto a costoro vi è una folta schiera di opportunisti. Una folta schiera di soggetti che approfittano di tale occasione per ragioni di parte, per interessi di bottega. D'altronde, anche i tempi storici, che sono diversi, si prestano ad esaltare i piccoli protagonisti di tali vicende, che però, purtroppo, possono avere un peso rilevante nell'elaborazione del testo. Questo è infatti un rischio concreto, in qualche modo già presente. Se è vero che la storia non ci ha chiamati a difendere la democrazia, ma « solo » a guidare verso un esito positivo un paese sfiancato da una lunga transizione, il compito è comunque difficile e lo strumento deve essere naturalmente adeguato.

Ed allora, il rischio è che la normale mediazione e il compromesso necessario tra le diverse ispirazioni ideali e pratiche dei protagonisti politici si trasformino in un grave deficit di coerenza e di chiarezza nel testo finale. È una preoccupazione infondata? Purtroppo mi sembra che su diversi aspetti essenziali ci troviamo di fronte a rischi concreti.

La questione della giustizia è uno dei punti rilevanti, dolenti. Abbiamo assistito ad una virulenta azione in proposito che, dopo una lunga serie di passaggi (articolo 513, autorizzazione all'arresto dell'onorevole Previti, campagne denigratorie nei confronti di quelle poche procure impegnate a disvelare l'intreccio tra politica, affari, mafia e massoneria), adesso vorrebbe intervenire addirittura sulla Carta costituzionale per limitare l'azione della

magistratura. Questo è solo un esempio, sicuramente rilevante; altri ve ne sarebbero da indicare.

Concludo, Presidente, dicendo che se il testo sarà organico, nulla avremo da obiettare, ma se sarà un testo disorganico, allora chiederemo che i cittadini si esprimano su quesiti referendari plurimi, per ricondurre ad organicità un testo che altrimenti sarebbe uno strumento inidoneo per concludere la lunga transizione italiana verso la democrazia.

PRESIDENTE. La ringrazio, onorevole Danieli.

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

DIEGO MASI. Presidente, colleghi, il giudizio del patto Segni-liberali è decisamente negativo sul testo uscito dalla bicamerale, per due ragioni principali. Perché questa non è la grande riforma adeguata ad affrontare la sfida europea, rispetto alla quale, a fronte della cessione di parte consistente della sovranità nazionale all'Europa, si sarebbe dovuto contrapporre un ordinamento più forte, snello, agile ed efficiente.

Inoltre, perché non è la grande riforma necessaria a farci entrare nel 2000, attrezzati a gestire i cambiamenti in un'economia globale che stravolgerà le nostre abitudini di vita e di lavoro.

Ci sarebbe voluta una assemblea costituente per riscrivere tutto lo statuto dell'azienda Italia, un'assemblea votata dai cittadini, perché il futuro del nostro paese, il futuro dei nostri figli, il modello di sviluppo di questo paese erano la posta in gioco; ed erano loro che dovevano deciderli. Ed invece, il voto non c'è stato. Le scelte saranno quindi effettuate dal sistema dei partiti e non dai cittadini.

Ma ormai è fatta! La bicamerale ha prodotto il suo pasticcio: una modesta revisione, una piccola razionalizzazione dell'esistente. Tutto qui! Utile — per carità! — ma terribilmente, desolatamente inadeguata.

La bicamerale ha ridisegnato una riforma basata sul sistema statalista, sulla

guida partitocratica, burocratica, sindacale, in piena continuità con il passato; un disegno assecondato da un Polo per le libertà, che si è arreso a D'Alema.

Il momento storico, la sfida della globalizzazione, l'ingresso in Europa, la perdita di sovranità avrebbero richiesto un vero cambio di pagina, una grande riforma liberaldemocratica basata sui valori di autonomia, di responsabilità, di libertà. Con questi valori avremmo retto il confronto europeo, con uno Stato regolatore e non gestore, più libero, con meno tasse, meno vincoli, meno burocrazia, per liberare le energie innovative del nostro paese ed avviarne la modernizzazione.

Domani qui a Montecitorio, in un incontro promosso dal nostro gruppo — patto Segni-liberali — con Buttiglione, Martino, Segni e il Presidente Cossiga, presenteremo il nostro progetto liberaldemocratico alternativo alla bicamerale. Tutto è perduto? Non ancora! C'è la lunga battaglia in aula, il cui esito è tutto da scrivere. E c'è un fatto nuovo: si avverte un cambio di clima, un differente atteggiamento del Polo, con forza Italia che sembra volere finalmente cominciare a battersi su alcuni principi condivisibili. Vedremo se lo faranno. Lo speriamo.

Per noi, sei sono i punti essenziali per cambiare in meglio questo pasticcio: statuti speciali alle regioni ed ai comuni, con meno Stato e tantissima autonomia; un vero Senato delle regioni; un Presidente della Repubblica eletto con veri poteri di Capo di Governo, oltre che di Stato; una maggiore presenza dei privati e del volontariato nei servizi dello Stato; una giustizia più giusta, con la separazione delle carriere tra magistratura inquirente e giudicante; una legge elettorale che dia più peso ai cittadini e meno ai partiti.

Ma, se rimarrà un pasticcio, al termine di tutto c'è sempre il referendum popolare di conferma. I cittadini potranno respingerlo, condannando giustamente una classe politica che, senza coraggio né visione, ha privilegiato il suo potere rispetto allo sviluppo ed alle sfide del paese.

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

KARL ZELLER. Signor Presidente, onorevoli colleghi, anche la presente proposta, nonostante il nuovo titolo (« Ordinamento federale della Repubblica »), non contiene i requisiti minimi per essere degna di questo nome. Innanzitutto, manca un potere costituente delle regioni, così come previsto in tutti gli altri Stati federali. Inoltre, l'elenco delle competenze statali comprende trenta materie, riducendo a ben poco le competenze residuali delle regioni. Come se non bastasse, allo Stato viene conferito il potere di intervenire anche in tutte le competenze regionali, in nome dell'interesse nazionale.

In alcuni campi il progetto di riforma segna addirittura passi indietro. Le materie concernenti la sanità e la tutela della salute e dell'ambiente, saranno disciplinati, d'ora in poi, dallo Stato, mentre attualmente le regioni godono almeno di competenze concorrenti.

Tali carenze vengono aggravate dal fatto che non si prevede il Senato delle autonomie. La sessione speciale del Senato non è un correttivo soddisfacente, essendo un organismo privo di poteri reali di codecisione. Assai singolare appare il fatto che la composizione integrata del Senato non è competente per le materie di vitale interesse regionale, per esempio, per il riparto delle competenze amministrative e dei beni demaniali tra Stato, regioni, province e comuni.

Credo che l'errore di fondo della proposta sia ravvisabile nella finzione che tutte le regioni ordinarie siano uguali e debbano avere un assetto uniforme. Di conseguenza, si è orientati alla velocità del più lento, al minimo denominatore comune.

In sintesi, la riforma proposta non è né carne né pesce, né un regionalismo alla catalana né, tanto meno, un federalismo alla tedesca. Non a caso la parola federale, al di là del titolo, non appare in alcuno degli articoli, quasi si trattasse di un errore di stampa.

Per quanto attiene alle regioni speciali, non si affronta il problema dell'autonomia statutaria delle stesse. Secondo il testo proposto, le regioni ordinarie hanno una, seppur limitata, potestà statutaria, mentre paradossalmente sugli statuti speciali continua a decidere unilateralmente il Parlamento nazionale. Per questo motivo è assolutamente necessario che venga riconosciuto il carattere pattizio delle autonomie speciali. Le proposte per le modifiche statutarie devono essere vincolanti e provenire dai consigli regionali e per il Trentino-Alto Adige dalle due province autonome di Trento e Bolzano.

Inoltre, non si è fatto alcun passo per riconoscere alle due province di Trento e Bolzano lo *status* di regione. Sarebbe stato invece ragionevole eliminare il carrozzone burocratico della regione Trentino-Alto Adige, introdotto contro la volontà della popolazione sudtirolese.

La limitazione del numero dei senatori a quattro nella regione Trentino-Alto Adige, riducendo in buona sostanza a due i senatori eletti nella provincia di Bolzano, cozza apertamente contro la misura 111 del pacchetto, che presuppone tre senatori per consentire la rappresentanza proporzionale dei gruppi linguistici ivi residenti.

Dato che il testo nell'attuale formulazione non ha nulla a che vedere con un federalismo vero e serio e per di più contrasta con precisi impegni internazionali, vanno apportate modifiche profonde ed incisive; altrimenti il giudizio della Südtiroler Volkspartei e dell'intero popolo sudtirolese resterà negativo (*Applausi dei deputati del gruppo misto minoranze linguistiche*).

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

GIOVANNI CREMA. Signor Presidente, signor presidente della Commissione bicamerale, colleghi, i socialisti italiani hanno sostenuto il processo riformatore della seconda parte della nostra Costituzione in Commissione bicamerale, in Parlamento con l'approvazione della legge che la istituì e nel paese. Mai ne abbiamo

ostacolato il lavoro, consapevoli che il fallimento dell'azione riformatrice sarebbe una cosa non più sopportabile dai cittadini e che determinerebbe anche il fallimento dell'intera classe politica e la delegittimazione del Parlamento.

Ecco perché il nostro impegno è stato tale da favorire la stesura di un testo definitivo della Commissione bicamerale, anche se rispetto ad alcuni suoi punti manifestiamo dubbi ed esprimiamo una non totale condivisione.

Va dato atto al presidente D'Alema e a tutti gli altri colleghi della Commissione di aver lavorato con molto impegno, elaborando una proposta che contiene molte parti positive, con alcune contraddizioni e carenze che a nostro avviso l'Assemblea deve impegnarsi a correggere e a colmare.

I deputati socialisti ritengono che il travagliato voto a favore del sistema semipresidenziale abbia portato successivamente ad una attenzione esclusiva sulla forma di governo, con un insufficiente approfondimento sul bicameralismo e sulla forma dello Stato, con il risultato di avere un sistema squilibrato tra i poteri, tale da far venir meno la necessaria garanzia di efficienza e di tenuta.

La positiva scelta dell'elezione diretta del Presidente della Repubblica richiede una coerente scelta dei poteri, che non possono essere meramente rappresentativi, bensì politici. Dobbiamo evitare il rischio di gravi conflitti istituzionali, derivanti dalla legittimazione popolare del Presidente, con i poteri di governo. A nostro avviso non vanno operati ritocchi che ne riducano ulteriormente le funzioni, anzi auspichiamo che, se qualche ritocco verrà fatto, sia nel segno di rafforzare la figura istituzionale del Presidente della Repubblica, così come prevedeva il testo originario del relatore, senatore Salvi.

Altri sono i riequilibri e i contrappesi che vanno introdotti: un bicameralismo adeguato alla nuova forma di Stato, un federalismo cooperativo e sussidiario, una libera ed efficiente giustizia.

La riforma dello Stato deve guardare al futuro, all'Italia in Europa. Quindi, se rimarremo a pieno titolo nell'Unione eu-

ropea, sarà l'Europa che ci federalizzerà. La domanda allora è la seguente: quale federalismo europeo? La risposta è una sola: sarà quello dell'Europa delle regioni.

Dobbiamo essere consapevoli che, se non entriamo in Europa, corriamo il rischio che sia la secessione a dettare il federalismo, perché il paese tenderà a spaccarsi e i paesi che entreranno nell'Europa unita lo aiuteranno a spaccarsi, poiché rifiuteranno i rischi concorrenziali che il nord dell'Italia rappresenterebbe sul piano monetario ed economico.

Quello che vogliamo per l'Italia è un federalismo cooperativo, capace di far cooperare fra loro le istituzioni sulla base di una loro pari dignità e di applicare il principio della sussidiarietà. I requisiti di tale riforma sono l'autonomia legislativa ed il governo, l'autonomia e la responsabilità finanziaria delle regioni e dei comuni, il superamento dell'attuale bicameralismo perfetto, con l'istituzione a fianco di una Camera politica — una Camera dei deputati eletta direttamente dai cittadini — e di una seconda Camera in rappresentanza delle comunità territoriali ovvero sia il Senato delle regioni, in parte eletta direttamente e in parte in rappresentanza dei governi regionali. Da ultimo, la piena valorizzazione delle autonomie locali.

La riforma sarà realizzata per fasi successive poiché il trasferimento reale di competenze e funzioni non sarà rapidissimo. In questo quadro vanno previsti i momenti differenziati in cui alcune regioni saranno in grado di assumere subito determinate competenze e funzioni, altri invece in fase successiva.

Per quanto riguarda il sistema dei diritti e delle libertà dei cittadini sul loro esercizio e sul quadro di garanzie giuridiche e giurisdizionali, ha troppo pesato l'attualità di fatti e interessi che ha posto al centro dell'attenzione la giustizia penale. Dobbiamo recuperare la serenità e la lucidità per volare alto, con 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 per la collettività.

Come ha ricordato bene ieri l'onorevole Acquarone, il ricorso alla giustizia penale dovrebbe essere raro e patologico, mentre molto più costante è quello con i giudici civili, tributari, amministrativi. Io credo che vada fatta chiarezza e ricercata in aula una soluzione più consona al problema che è al centro di mille polemiche e di mille strumentalizzazioni. Faccio riferimento alla separazione delle funzioni giudicanti da quelle inquirenti. I socialisti hanno sostenuto, e sostengono, l'applicazione anche in Italia della recente risoluzione del Parlamento europeo che i parlamentari del PDS e socialisti italiani del gruppo parlamentare socialista di Strasburgo hanno votato insieme. È possibile che la sinistra riformista lasci alla destra italiana il compito di difendere una scelta che l'accomuna in tutt'Europa?

Noi rinnoviamo il nostro impegno per migliorare il testo licenziato dalla Commissione bicamerale, dando atto al relatore Boato del positivo lavoro svolto, che trova il nostro sostegno.

È con sincera emozione, signor Presidente, che i deputati del partito dei socialisti italiani si accingono a rinnovare e ad onorare l'impegno politico e culturale dei loro predecessori profuso in quest'aula cinquant'anni or sono (*Applausi dei deputati dei gruppi misto-socialisti italiani, dei popolari e democratici-l'Ulivo e misto-verdi-l'Ulivo*).

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

ROCCO BUTTIGLIONE. Signor Presidente, onorevoli colleghi, è ben noto che quando si è posto in questo Parlamento il problema delle riforme istituzionali il CDU ha espresso la sua preferenza per lo strumento dell'assemblea costituente. Tale preferenza aveva molte ragioni di principio. Abbiamo qui un Parlamento eletto con il sistema maggioritario e le coalizioni proposte al giudizio degli elettori fanno in modo che la grande maggioranza per le riforme che esiste nel paese sia in questo Parlamento sottorappresentata. Abbiamo avuto poi una componente importante di

questa maggioranza per le riforme (mi riferisco alla lega nord, con la quale ho avuto molte e gravi occasioni di polemica perché noi crediamo nella nazione italiana e su questo siamo intransigenti) che tuttavia si è chiamata fuori dal discorso politico sulle riforme, intervenendovi solo episodicamente. Questo ha ulteriormente sottorappresentato la maggioranza riformista del paese nelle aule parlamentari.

Tale maggioranza riformista è però così grande, così forte che sarebbe egualmente in grado di fare le riforme se solo fosse realizzata una condizione, quella stessa che noi abbiamo posto all'inizio del processo riformatore, vale a dire se questa maggioranza riformista è in grado di incontrarsi, di parlarsi e di decidere fuori dalla mediazione oppressiva delle logiche di schieramento. È questo il presupposto sul quale la bicamerale è partita, perché allora tutti ebbero a riconoscere questa necessità e questa libertà.

Il decorso politico della bicamerale non ha corrisposto a queste aspettative. Abbiamo visto che il lavoro della bicamerale è stato sempre più imbrigliato in una rete di patti, tra partiti e coalizioni, che hanno frantumato la maggioranza riformatrice. Il lavoro della bicamerale ha finito con l'essere affidato in gran parte ad una mediazione politica ed il risultato non è esaltante. Per quanto bene abbiano lavorato i Comitati e per quanto sia encomiabile lo sforzo compiuto dai relatori — tengo a ricordare in modo particolare l'eccellente lavoro svolto dalla senatrice Dentamaro e dal suo Comitato — quel risultato non può non lasciare perplessi.

Abbiamo un sistema in base al quale il Presidente della Repubblica viene eletto dal popolo, ma non ha poteri di indirizzo politico e di governo. Vorrei ricordare agli amici di alleanza nazionale che un sistema presidenziale si definisce tale perché il Presidente della Repubblica ha poteri di indirizzo politico e di governo, anche se non è eletto dal popolo. La Costituzione francese del 1958, ad esempio, non prevede l'elezione diretta da parte del popolo del Presidente della Repubblica, ma prevede che questi pre-

sieda il Consiglio dei ministri. È poi ragionevole che, avendogli dato questi poteri, si stabilisca anche l'elezione diretta da parte del popolo: è la massima legittimazione democratica.

Avere un Presidente della Repubblica eletto dal popolo con poteri limitati significa creare le condizioni per un conflitto istituzionale sistematico. Molto francamente, desidererei un'Italia semipresidenziale; può andarmi bene un'Italia con un sistema serio di cancellierato; il presidenzialismo finto è la soluzione peggiore.

Abbiamo una Costituzione che parla di federalismo, ma manca il luogo in cui la sovranità delle regioni — in un sistema federale c'è la sovranità delle regioni — converga a creare la sovranità nazionale, qualcosa che somigli al Senato degli Stati Uniti, originariamente composto da due ambasciatori per ogni Stato che così esprime la sua sovranità e pariteticità con gli altri, o qualcosa che somigli al *Bundesrat* tedesco. Non abbiamo certezze sulla ripartizione delle risorse tra centro e periferia, quindi non c'è un patto tra centro e periferia per dare consistenza allo Stato federale.

Abbiamo enunciato un principio di sussidiarietà senza che esista nessuna garanzia per la sfera della famiglia, dell'impresa, della società civile, contro l' frammentazione dello Stato.

Abbiamo un'unica carriera della magistratura ma due Consigli superiori della magistratura, mascherati come due sezioni di uno stesso organo.

Una Costituzione così rischia di non funzionare o di funzionare soltanto sulla base di patti parasociali, conclusi fra i partiti, regalandoci un nuovo consociativismo e rinunciando all'idea forte delle riforme: riportare nelle istituzioni la mediazione politica, dare una traduzione limpida alla volontà popolare.

Rivolgiamo un appello alla maggioranza riformista che c'è in quest'aula, perché emendi sostanzialmente il risultato della bicamerale. Siamo convinti che questo sia possibile ma, se non accadesse,

sposteremmo inevitabilmente la battaglia dal Parlamento nel paese (*Applausi dei deputati del gruppo misto-CDU*).

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

MAURO PAISSAN. Signor Presidente, colleghe e colleghi della Commissione, signori deputati, i verdi si ritengono partecipi, in qualche misura protagonisti dell'opera di ridisegno del nostro Stato e delle nostre istituzioni. Abbiamo collaborato attivamente, con i nostri rappresentanti, al lavoro della Commissione bicamerale e altrettanto attivamente prenderemo parte all'esame del testo che si svolgerà in quest'aula, esprimendo consensi e dissensi e proponendo modifiche e correzioni.

Pensiamo così, con questa nostra azione, di aver già dato una risposta alla questione che il presidente D'Alema ha posto nella sua relazione, quando ha invitato alla riforma della Carta costituzionale del 1948 anche le forze — cito dalla sua relazione — «espressione di sensibilità e culture di formazione assai più recente»; più recenti, intendeva, rispetto alla fase costituente del dopoguerra. È il caso dei verdi che, come è noto, non esistevano nel 1948.

Sia però ben chiaro che a quella Carta costituzionale del 1948 i verdi si sentono fortemente legati per i valori ed i principi fondamentali, e a quei costituenti noi esprimiamo riconoscimento e gratitudine. Ma oggi possiamo partecipare a pieno titolo, in quanto verdi, all'impresa costituente: è quanto stiamo facendo, è quanto faremo.

Molti osservatori, ma anche parecchi esponenti politici e oratori in quest'aula mettono in risalto in queste ore come l'esame del nuovo testo costituzionale stia avvenendo sotto tono, quasi in un clima di disattenzione nel paese. È certamente negativa l'incapacità di noi politici e parlamentari di coinvolgere i cittadini in questo nostro lavoro, che finirà per avere concretissime conseguenze sulla loro vita. Ma non c'è solo questo aspetto negativo

perché si avverte la sensazione, forse non consapevole, che la maturazione politica del nostro paese passi più dalla concretezza delle scelte politiche anziché dalla riscrittura formale delle regole.

In altre parole è stata la politica, la sua evoluzione, la scelta politica non una nuova regola scritta a fare — per esempio — del Governo in carica un Governo stabile, legato direttamente ai cittadini, tanto che chi intendesse metterlo in crisi venendo meno al patto elettorale verrebbe penalizzato dall'elettorato, com'è avvenuto di recente.

Ho voluto ricordare questo dato di realtà per dare le giuste proporzioni al nostro lavoro, ma soprattutto per richiamarci alla necessità di non costringere il futuro del paese entro gabbie troppo strette, essendo la fantasia dell'evoluzione politica per fortuna assai più interessante e prolifica delle nostre codificazioni momentanee.

Mi limiterò ad alcune osservazioni sulle parti più problematiche della proposta al nostro esame, iniziando dall'ultima parte riguardante il sistema delle garanzie, di cui è relatore il collega verde Marco Boato. Dico subito chiaramente che una cosa sono le interviste, le dichiarazioni, le polemiche che hanno accompagnato da vari versanti il lavoro svolto su questa parte — il mio giudizio al riguardo non è positivo, ma ha poca importanza in questa sede —, un'altra sono le scelte di fondo in tema di diritti e garanzie che ispirano l'articolato proposto dalla Commissione. Penso che tali scelte rappresentino un sicuro progresso, un indubitabile passo in avanti verso una civiltà più evoluta nel rapporto tra il cittadino e la giustizia. Molte cose sono ancora da correggere e una da estirpare: la divisione in due sezioni del Consiglio superiore della magistratura, alla quale siamo nettamente contrari. Personalmente sono contrario anche alla riproposizione in Costituzione, come sarebbe nelle intenzioni di alcuni settori politici, della divisione delle carriere tra giudici e pubblici ministeri.

Innovando questa parte della Costituzione dobbiamo riuscire ad affermare un

reale garantismo dalla parte dei cittadini, non certo dei potenti; ad affermare l'autonomia non l'irresponsabilità dei magistrati. In tema di garanzie penali e processuali il testo è comunque più ricco della Carta del 1948. Certo, può essere e va migliorato, ma non scardinato.

Per quanto riguarda la forma di governo la soluzione scaturita dalla votazione della bicamerale, ossia l'elezione diretta del Presidente della Repubblica che rappresenta un semipresidenzialismo attenuato, come è stato definito, non corrisponde alla proposta dei verdi. Noi proponevamo sostanzialmente il modello tedesco che continuiamo a ritenere in grado di assicurare governabilità, stabilità, rappresentanza democratica. Non diciamo che l'ipotesi in discussione è antidemocratica o autoritaria, ripeto non lo diciamo, ma non ci piace; non ci piace anche perché il nostro sistema politico è ancora in fase di assestamento dopo il terremoto di questi anni. E strumenti in sé non antidemocratici, come l'elezione diretta del Presidente della Repubblica, si prestano a usi impropri nell'attuale fase non ancora di sedimentazione. Poiché ci sembra poco realistico pensare di poter rovesciare in Assemblea, su questo punto, il voto della bicamerale, punteremo ad attenuare quelli che consideriamo i rischi di tale modello con emendamenti che riducano i poteri presidenziali in ordine soprattutto alla vita del Governo.

Consideriamo poi parte essenziale di un possibile accordo l'ipotesi di legge elettorale contenuta nell'ordine del giorno votato dalla Commissione. Il venir meno di quel puntello farebbe crollare l'intera costruzione.

La parte che più ci preoccupa come ambientalisti è quella sulla forma di Stato. Richiamo l'attenzione del presidente D'Alema e del relatore D'Onofrio su questo punto, in particolare sulla divisione delle competenze tra Stato e regioni in materia ambientale. Siamo preoccupati della formulazione proposta dalla Commissione. Siamo addirittura inquieti rispetto alle proposte emendative dei presidenti delle regioni e di alcuni sindaci su

tale aspetto. Stiamo attenti — e lo diciamo da federalisti — a spezzettare le competenze rispetto al bene ambiente. Rischiamo una regressione spaventosa ed anche un urto frontale con le disposizioni della prima parte della Costituzione considerato che, secondo le sentenze della Corte, l'ambiente è uno dei valori imprescindibili del nostro ordinamento. Facciamo alcuni esempi, per intenderci: in quali mani, senatore D'Onofrio, finiranno, con il nuovo testo, i parchi nazionali? Rientrano nella definizione di beni ambientali? Vorrei conoscere il suo parere poiché ciò è tutt'altro che chiaro. Anche nei federalissimi Stati Uniti d'America i parchi nazionali non sono assegnati ai singoli Stati, come ha ricordato proprio ieri in un comunicato ufficiale il ministro Bassanini. Un altro esempio: i problemi del Po possono essere gestiti dalle singole regioni o devono far capo allo Stato? Il cittadino del Polesine con chi deve prendersela in caso di problemi determinati dal fiume: con la singola regione che sta a monte e non ha provveduto ad un certo intervento e con la quale comunque egli non ha alcun rapporto, non essendone cittadino, o con lo Stato, nella sua unitarietà di funzioni e di responsabilità?

I verdi, signor Presidente, non hanno mai assunto atteggiamenti bizzosi nel corso di questi mesi nella Commissione bicamerale. Hanno collaborato tra l'altro alla definizione di intese. Tuttavia, la questione relativa alle competenze sull'ambiente è, per i verdi, tra i temi discriminanti. Siamo allarmati e chiediamo a tutti attenzione e sensibilità su tale argomento. Ne va della qualità della vita di tutti noi e di chi ci seguirà.

Signor Presidente, signore e signori della Commissione, i deputati verdi si accingono a dare il loro contributo alla riforma della seconda parte della Costituzione. Siamo chiamati a rafforzare la democrazia del nostro paese ed a rendere migliore la vita dei cittadini. Non sarà facile, anche per le divisioni che corrono in quest'aula. Speriamo di farcela; questo per lo meno è l'augurio dei verdi (*Applausi dei deputati dei gruppi misto-verdi-l'Ulivo,*

della sinistra democratica-l'Ulivo, dei popolari e democratici-l'Ulivo e misto-socialisti italiani — Congratulazioni).

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

NATALE D'AMICO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, le vicende positive della XIII legislatura, con gli indubbi successi conseguiti in molti campi, innanzitutto nel predisporre le condizioni per l'ingresso dell'Italia nell'Unione monetaria europea, non hanno certo collocato in secondo piano l'esigenza di proseguire nel processo di riforma delle nostre istituzioni. Anzi, le vicende dell'autunno scorso, con la crisi di Governo prima aperta e poi faticosamente ricomposta, ci hanno ricordato che l'obiettivo della stabilità non può ancora considerarsi definitivamente raggiunto. Il paese sta conquistando faticosamente, con sacrificio, una credibilità internazionale da tempo perduta. Ma i nostri sforzi saranno tanto più credibili quanto in prospettiva duraturi, solidi e non destinati ad essere contraddetti. Ebbene, non vi è chi non veda quanto ciò dipenda dalla capacità di continuare a mettere ordine anche nell'ambito delicatissimo dei meccanismi di decisione collettiva. Prima ancora che ai nostri partner europei è a noi stessi che dobbiamo un Governo democratico forte e vigoroso, in grado di assecondare le grandi potenzialità del nostro paese e di guidarlo, con il consenso della maggioranza dei cittadini, verso le sfide di un mondo sempre più competitivo.

Questo dunque è il primo punto. La riforma costituzionale deve andare fino in fondo. Questo è il compito che abbiamo come parte politica della classe dirigente del nostro paese. Con questo spirito, a nome del gruppo di rinnovamento italiano, chi parla ha partecipato ai lavori della Commissione presieduta dall'onorevole D'Alema, che colgo l'occasione per ringraziare del grande lavoro compiuto, della determinazione con la quale lo ha portato avanti, della sensibilità con la quale ha guidato un dibattito a volte difficile, spesso contrastato, in qualche occasione confuso.

La nostra decisa ed appassionata volontà costruttiva non può farci deflettere dal necessario rigore nel valutare i passaggi decisivi del progetto di riforma della parte seconda della Costituzione, emerso dai lavori della bicamerale. Può essere utile richiamare le finalità essenziali da cui trae origine il nostro tentativo di riforma.

Primo: assicurare nel nostro ordinamento l'efficacia e la legittimazione del potere democratico; secondo: puntare a creare le condizioni istituzionali per un Governo forte di poteri giuridici e di investitura politica, capace di operare per il tempo necessario e periodicamente chiamato a rispondere del proprio operato davanti al corpo elettorale; terzo: rafforzare la funzione dell'opposizione; quarto: anche a garanzia di un maggior pluralismo istituzionale, giungere ad una forte redistribuzione sul territorio del potere politico; quinto: una vera riforma del bicameralismo per superare l'attuale assetto in una direzione coerente con l'evoluzione di tutto il moderno costituzionalismo e naturalmente in coerenza con la redistribuzione territoriale del potere politico; sesto: rafforzare il complesso delle garanzie giurisdizionali e costituzionali di cui all'ultima parte della nostra Costituzione. Occorre infine, pur nel rispetto della natura, ovviamente e necessariamente politica, delle scelte di fondo, garantire la qualità tecnico-costituzionale minima, anche sotto il profilo della coerenza interna, delle soluzioni individuate.

Alla luce di queste finalità dico subito che delle principali tematiche affrontate dalla riforma due mi sembrano meno efficacemente risolte e mi lasciano profondamente perplesso. Si tratta del cosiddetto federalismo e delle soluzioni proposte in materia di Parlamento e di formazione delle leggi. Tre mi paiono, invece, con alcune correzioni, in grado di rispondere alle aspettative che in esse si ripongono. Si tratta degli articoli in materia di pubblica amministrazione ed autorità di garanzia, di quelli relativi alla giustizia e degli articoli in materia di garanzie costituzionali.

Quanto alla forma di governo ed all'annunciata intesa in materia elettorale, si impone un ripensamento per risolvere le notevoli ed irrisolte ambiguità. Mi si consenta però di affrontare per primo l'aspetto relativo alla partecipazione italiana all'Unione europea.

I colleghi forse ricorderanno che il presidente D'Alema mi aveva fatto l'onore di affidarmi il compito di riferire in Commissione su questo tema specifico. La Commissione ha deciso di non far proprio il testo da me proposto, se non in minima parte, il che mi indusse, per coerenza e serietà, a rinunciare all'incarico.

Introdurre un titolo sull'Unione europea rappresenta per l'Italia una triplice opportunità. Innanzi tutto quella di dotare di una sufficiente copertura costituzionale la partecipazione italiana all'Unione, ben oltre quella forzosamente e per necessità rintracciata nell'attuale articolo 11. In secondo luogo, quella di predisporre delle procedure che tentino di diminuire, almeno sul versante interno, il deficit democratico di cui tutti si lamentano con riferimento al funzionamento dell'Unione. Infine, quella di compensare la cosiddetta cecità federale dell'Unione, garantendo alle regioni la possibilità di far adeguatamente valere la propria posizione in merito alle politiche comunitarie.

Per raggiungere seriamente tali obiettivi si tratta però di intervenire non solo con affermazioni di principio, ma anche con la previsione di dettagliate procedure e di dispositivi specifici, adottando un metodo seguito da pressoché tutti gli altri Stati membri dell'Unione (cito la Germania, l'Austria, la Francia, la Finlandia). Si è invece scelto fin qui di adottare una disciplina decisamente scarna, priva di disposizioni in grado di mutare significativamente le modalità di partecipazione italiana all'Unione e tale da lasciare sia il Parlamento, sia le regioni sostanzialmente ai margini del circuito decisionale interno e quindi comunitario. Una prospettiva questa che ci è apparsa inaccettabile, tanto più perché da molti colleghi motivata con l'argomento che il nostro ordi-

namento non sarebbe in grado di reggere il rigore delle procedure che altri in Europa hanno adottato.

Ci sarebbe da domandarsi se problemi come quelli della crisi delle quote latte non abbiano qualcosa a vedere proprio con questa filosofia della via italiana all'unificazione comunitaria.

Quanto alla nostra proposta di rendere espliciti in Costituzione quei riferimenti organizzativi — e dunque ben collocabili nella seconda parte della Carta — a mercati liberi e competitivi, che sono il vero pilastro dell'intero edificio comunitario, la Commissione ha deciso di non farne nulla. Rimane, per fortuna, il principio di autonomia della banca centrale che per primi abbiamo proposto e che è essenziale per consentirci la piena partecipazione alla prossima banca centrale europea.

Veniamo agli altri punti, innanzitutto al federalismo. La prima osservazione di carattere generale è che il testo presentato cerca di dar vita ad un presunto federalismo addirittura a quattro livelli — Stato, regioni, comuni e perfino province —, che non ha eguali al mondo.

Tra le soluzioni individuate ve ne sono in particolare alcune che appaiono paradossali. Per esempio, il terzo comma dell'articolo 58 prevede che lo Stato possa alla fin fine, in nome di non meglio identificati imprescindibili interessi nazionali, riassumere a colpi di maggioranza qualunque competenza legislativa.

Rimettere al Parlamento nazionale, non a livello costituzionale ma — si badi bene — a livello ordinario e con maggioranze semplici, la titolarità di una fondamentale competenza sulle competenze, è particolarmente grave, soprattutto perché si coniuga con la rinuncia a fare della seconda Camera il luogo di rappresentanza degli enti substatali.

Le soluzioni individuate per la seconda Camera sono quanto di più contorto e confuso il progetto abbia allo stato degli atti delineato. La proposta prevede leggi monocamerali, potenzialmente bicamerali, senz'altro bicamerali, bicamerali potenziali a seconda Camera in composizione

semplice o integrata, obbligatoriamente bicamerali in composizione semplice o integrata: quasi uno scioglilingua! In realtà si tratta di un sistema delle fonti ingestibile ed irragionevole.

L'idea stessa di affidare funzioni di garanzia ad un organo politico, eletto a suffragio universale, svincolato dalla responsabilità del rapporto fiduciario e per il quale si ipotizza dichiaratamente un sistema elettorale proporzionale, appare priva di alcuna seria motivazione politico-istituzionale.

Per trovare organi del genere occorre ritornare ai senati conservatori — così si chiamavano — di due secoli fa, poi spazzati via dalla storia e dall'evoluzione delle istituzioni liberali prima e democratico-liberali poi.

Non solo si rinuncia alla soluzione assolutamente generale negli Stati federali di un bicameralismo, appunto, a base federale — credo che l'unica eccezione fosse quella delle isole Comore, che mi dicono sia stata di recente superata —, ma s'inventa un Senato delle garanzie che pressoché su tutto può mettersi di traverso rispetto alle decisioni della maggioranza parlamentare espressa al momento delle elezioni.

Rischiamo di rendere obbligato per via istituzionale quel consociativismo al quale in passato siamo stati vincolati dal quadro internazionale.

La verità è che sull'uno e sull'altro punto — federalismo e bicameralismo — occorre compiere ancora molta strada. Il gruppo di rinnovamento italiano considera le proposte avanzate di recente da regioni e comuni un grande passo in avanti in vista della definizione di un assetto seriamente federale dello Stato, che veda regioni e comuni, ciascuno al proprio livello di competenza ed attraverso una reciproca collaborazione, interlocutori credibili dello Stato centrale perché dotati di effettivi poteri.

Quanto alla seconda Camera si opti per soluzioni che valgono ad assicurare il serio concorso degli enti territoriali nella

determinazione delle scelte che non possono essere assunte che a livello nazionale.

Riguardo alla forma di governo non posso che ribadire la preferenza del gruppo di rinnovamento italiano per una soluzione semipresidenziale e dunque ribadisco la soddisfazione per il fatto che, anche grazie al nostro voto, gli italiani potranno essere finalmente chiamati a scegliersi direttamente il proprio Presidente.

Purtroppo però l'ipotesi del cosiddetto semipresidenzialismo temperato, quale brillantemente, ma non sempre convicentemente, è descritto nella relazione del senatore Salvi, non appare in grado di dare efficace soluzione ai problemi italiani.

Proprio la constatazione dell'esistenza di tante ipotesi di semipresidenzialismo, che da alcune parti si richiama allo scopo di far accantonare il prototipo semipresidenziale francese, ci rafforza in realtà nella convinzione che non si tratta di dare all'Italia un qualsiasi sistema semipresidenziale. Si tratta, invece, di dotarci di un sistema semipresidenziale nel quale vi siano i presupposti per cui la diarchia *Presidente-premier* si risolva, di norma, a vantaggio del Presidente, sicché emerga chiaramente che il Presidente della Repubblica che i cittadini eleggono è il titolare ultimo delle funzioni di indirizzo politico.

Sul punto il progetto della Commissione va in direzione diversa. Quello che è stato definito da qualcuno un garante-governante rappresenta un'ambiguità grave che nella relazione Salvi trova pieno e non celato riconoscimento.

Mi riferisco ad un passaggio nel quale, parlando dei poteri del Presidente, si legge: « Ciò non è in effetti molto rispetto all'idea di un Presidente governante, ma non è certamente poco rispetto alla visione di un Presidente esclusivamente garante ». Insomma, nessuno oggi può dire con certezza se esso sarà garante o governante, arbitro o capitano.

CESARE SALVI, *Relatore per la forma di governo e sulle pubbliche amministrazioni*. In tutto il mondo è così! Come è possibile che non si riesca a capire questo concetto?

NATALE D'AMICO. In realtà, nell'esperienza francese, abbiamo visto con chiarezza che quando non vi è stata coabitazione era evidente che il capo della maggioranza era...

CESARE SALVI, *Relatore per la forma di governo e sulle pubbliche amministrazioni*. Adesso governa Chirac!

NATALE D'AMICO. Quando non c'è coabitazione, non c'è ambiguità: il modello è flessibile, ma non ambiguo.

CESARE SALVI, *Relatore per la forma di governo e sulle pubbliche amministrazioni*. Adesso governa Chirac in Francia, titolare dell'indirizzo politico!

NATALE D'AMICO. Altra cosa è costruire un sistema per sua natura ambiguo. Ne ci si può rifugiare nell'alibi di un Presidente eletto sì, ma senza poteri, cui sembrano mirare le forze politiche che auspicano un ulteriore dimensionamento delle competenze già ridotte del capo dello Stato, perché la sproporzione tra l'investitura diretta e le competenze presidenziali meramente notarili può aprire la strada a quel Presidente demagogo di cui parla Maurice Duverger.

Questa situazione di ambiguità è aggravata dalle ipotesi avanzate in materia elettorale. Il cosiddetto accordo di casa Letta infatti comporta la rinuncia a qualsiasi ulteriore evoluzione del sistema politico, punta al consolidamento ed alla blanda razionalizzazione della frammentazione attuale, dando a ciascun gruppo dirigente una sorta di *passe-partout* per il proprio futuro.

L'obiettivo politico dell'accordo, rafforzamento ad un tempo del bipolarismo e frammentazione con quanto di intimamente contraddittorio ha un simile approccio, viene perseguito fra l'altro a

danno della quota maggioritaria dei seggi, quota che scenderebbe dal 75 al 55 per cento.

Il gruppo parlamentare di rinnovamento italiano, che pure potrebbe forse trarne un vantaggio immediato da un sistema proporzionalizzato, in coerenza con il proprio programma elettorale, si è subito schierato su posizioni contrarie e quell'accordo. Da qui nasce l'opposizione di chi vi parla, condotta in Commissione in ottima compagnia, nel momento in cui l'accordo è stato presentato, avanzando un documento alternativo favorevole ad una legge elettorale compiutamente maggioritaria basata sul doppio turno di collegio sul modello francese.

Nel dibattito di oggi, di questi giorni, è emerso qualche elemento di sorpresa. Era chiaro a tutti (alcuni illustri professori del Polo ce lo insegnano con dotte citazioni) che un modello seriamente semipresidenziale di ispirazione francese richiede una legge elettorale compiutamente maggioritaria, perché esiste un necessario collegamento tra quest'ultima, sulla quale si basa quel sistema ed i poteri, i compiti ed il ruolo effettivamente svolto dal Presidente della Repubblica. Eppure, nel momento in cui su questi temi si è votato, il Polo della libertà per intero si è pronunciato contro quella legge elettorale. Eppure, nel momento in cui ho presentato modestamente un documento alternativo all'accordo ormai noto, cosiddetto della crostata, ho trovato firme autorevoli, ma solo all'interno del centrosinistra.

L'altro elemento di sorpresa — consentitemi di dirlo — consiste nel fatto che io, che non ho votato questo testo della riforma in Commissione bicamerale, mi trovo continuamente scavalcato nelle critiche da chi questo testo ha votato e sostenuto di cui solo oggi scopre le debolezze, forse il relazione a motivazioni tattiche legate alla politica del giorno per giorno.

Il tema elettorale resta per noi un punto non rinunciabile della riforma istituzionale considerata complessivamente. Guardiamo con preoccupazione al rischio che si apra di nuovo un conflitto fra

l'opinione prevalente dei cittadini a favore di un sistema compiutamente maggioritario e le rinnovate tendenze proporzionalistiche diffuse tra le forze politiche. D'altra parte se queste tendenze dovessero prevalere sarà necessario considerare seriamente il ricorso allo strumento referendario di recente riproposto da personalità di tutto rispetto per consentire ai cittadini di far sentire nuovamente la loro voce.

Tornando agli aspetti ordinamentali, le ambiguità del testo del progetto in materia di forma di governo, possono essere affrontate rafforzando adeguatamente le prerogative presidenziali a partire dal potere di scioglimento della Camera. Il gruppo parlamentare di rinnovamento italiano ha presentato propri emendamenti che vanno in questa direzione.

Occorre poi rafforzare il ruolo del Governo in Parlamento con previsioni più specifiche in tema di ordini del giorno, legislazione a tempi brevi e certi, prevalenza costituzionalizzata del voto palese su quello segreto e così via. Anche in questa direzione abbiamo presentato nostri emendamenti.

L'ultima annotazione riguarda i rapporti tra istituzioni e società civile. Il progetto della Commissione bicamerale prevede sia l'ampliamento delle immunità garantite ai membri del Parlamento, sia l'abbassamento del *quorum* per la concessione dell'amnistia. Mi limito ad osservare che rischia di accreditarsi l'immagine di un ceto politico che blinda le proprie garanzie e pone le condizioni per autoassolversi dalle proprie responsabilità. Non potremmo commettere errore più grave.

Per concludere, alla luce dei parametri che ho richiamato all'inizio, occorre compiere ancora un buon tratto di strada verso soluzioni che permettano di dare effettivamente alla società italiana quelle risposte che si attende da noi. È in questo spirito che avanziamo le nostre proposte di emendamento, dispostissimi a ritirare quelle non assolutamente essenziali, ma anche persuasi che vi è un tasso di coerenza minima che consente di distinguere le soluzioni da approvare da quelle

da non approvare, gli emendamenti cui si può rinunciare da quelli irrinunciabili. Alla fine dell'iter, signor Presidente, signor presidente della Commissione, colleghi, valuteremo gli esiti cui si perverrà nel complesso per assumerci le nostre responsabilità in piena trasparenza davanti al paese (*Applausi dei deputati del gruppo di rinnovamento italiano*).

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

PIER FERDINANDO CASINI. Signor Presidente, la necessità di procedere alla riscrittura della seconda parte della Costituzione nasce da due ragioni di fondo.

La prima ragione è la fine della guerra fredda, la sconfitta delle ideologie, il compimento della vita democratica. La seconda ragione è la crisi della democrazia dei partiti, almeno come l'avevano immaginata i padri costituenti del 1946-1948 e come l'avevano praticata le forze politiche dopo di allora. È un passaggio solenne, una svolta profonda nella nostra vita nazionale.

Molti hanno sottolineato il rischio di un certo continuismo. Noi riscriviamo, appunto, la seconda parte e teniamo ferma la prima, quella sui valori. È vero, ma non sottovalutiamo le differenze da allora ad oggi. Allora eravamo un paese lacerato, una democrazia fragile e minacciata, avevamo paura gli uni degli altri. Il compromesso fu cercato sulle garanzie, sulla reciproca difesa. Il lavoro della Costituente fu lo spartiacque tra una guerra di liberazione non ancora archiviata e un'aspra contesa ideologica appena divampata. È forte la continuità di alcuni valori, ma non è meno forte il passaggio epocale che stiamo attraversando e non deve essere meno forte, quindi, la nostra spinta innovativa.

Per anni si è lamentato che mancasse un motore per le riforme. La Francia ha avuto la crisi algerina per passare dalla quarta alla quinta Repubblica; noi abbiamo affidato alla politica, ai partiti, al Parlamento la possibilità di una sua rigenerazione. Le delusioni dei tentativi del

passato hanno lasciato il segno. Anche per questa ragione avevamo proposto un'assemblea costituente; volevamo darci un appuntamento a cui il popolo sovrano partecipasse fin dall'inizio e nel modo più forte, un appuntamento che fosse sganciato dalla quotidianità della politica, dalle logiche di maggioranza, dalle fedeltà di schieramento. Si è scelta un'altra strada; l'abbiamo condivisa malvolentieri e solo a patto che portasse alla stessa destinazione, cioè quella di un nuovo rapporto tra lo Stato e i cittadini.

Oggi, onorevoli colleghi, valutiamo appena una tappa di questo cammino, il testo che viene presentato all'Assemblea. È una tappa che giudichiamo insufficiente, per molti aspetti deludente, ma che pure segna l'inizio di un cammino. La domanda che ci poniamo e che orienterà il nostro voto è se questo cammino prosegue, se si fa più spedito, se è destinato ad arrivare ad un esito di vera riforma. Finora questo cammino ci ha portato, almeno sulla carta, a disegnare un semipresidenzialismo innovativo ma controverso, un federalismo fin troppo timido e ritroso e una giustizia che cerca ancora un assetto di maggiore equità. Proverò ad analizzare questi aspetti uno alla volta.

Forma di Stato. La bozza approvata sulla scorta dell'intelligente fatica del senatore D'Onofrio muove dal principio di sussidiarietà. Non ho bisogno di ricordare che si tratta di un principio cardine della dottrina sociale cristiana, ma anche di un riferimento delle politiche e degli orientamenti di quasi tutti gli Stati europei. Con questo tentativo di riforma cambia il concetto di sovranità nazionale. Cambia per via dei poteri che l'Europa avoca alla comunità sovranazionale e cambia per via dei poteri che lo Stato restituisce alle autonomie locali. È questa, forse, la più grande rivoluzione del nostro tempo tra radici localiste che premono dal basso e globalizzazione dei mercati, dei costumi e forse, un domani, delle leggi, che si verifica sopra la nostra testa.

Noi reputiamo cruciale — lo dico al presidente D'Alema — ai fini di una nuova

architettura dello Stato, che questa parte della riforma non resti arenata in quel groviglio di pigrizia, di ritardi, di conformismi, di conservatorismi istituzionali che minacciano il nostro lavoro. Vi sono alcuni nodi irrisolti che sicuramente fanno parte di quel groviglio. D'Onofrio ne ha elencati cinque ed io li voglio ricordare nello stesso ordine: è troppo generico il potere legislativo dello Stato in materia di interesse nazionale; il sistema impositivo locale non è un pieno federalismo fiscale; il Senato non diviene una Camera di autentico snodo federale; le assemblee legislative regionali non partecipano al procedimento di revisione costituzionale; non è chiaro infine il senso dell'autonomia speciale delle regioni.

C'è poi un sesto nodo da sciogliere che riguarda il rapporto tra pubblico e privato, tra poteri pubblici e iniziativa dei singoli, quella che D'Onofrio ha chiamato la sussidiarietà orizzontale.

Lo scioglimento di questi nodi per noi è decisivo. Diamo atto alla lega di aver fatto sventolare per prima la bandiera del federalismo, quando molti erano legati ad un'idea, ad una prassi centralista dello Stato. Ma ora, paradossalmente, quella bandiera rischia di andare smarrita tra derive secessioniste e pulsioni centraliste che si alimentano a vicenda.

Il movimento politico dei cattolici — lo dico agli amici popolari — fu decisivo alla Costituente nel battere le resistenze di Togliatti e del PCI contro le regioni. Oggi deve essere altrettanto capace di ricavare dalle sue ispirazioni il principio che esiste un legame non egoistico, non gretto tra le risorse prodotte e i diritti della comunità. Questo legame, per noi, si chiama federalismo e noi lo coltiviamo come un antidoto fondamentale tanto all'arroccamento del paese quanto alla sua disunione. Vogliamo ribadire una volta di più che questa non è una battaglia di circostanza, è un processo, non un prodotto; un divenire, non ancora una conquista. Conosciamo gli ostacoli e le resistenze. Per molti, anche in quest'aula il federalismo è una questione marginale, per noi è decisiva. Misureremo principalmente su

questo terreno e sull'accoglienza riservata ai nostri emendamenti come a quelli presentati dai comuni, dalle province, dalle regioni, il grado di innovazione dell'intera riforma costituzionale.

Forma di Governo: vengo al semipresidenzialismo. È persino rituale ricordare da parte nostra che l'elezione diretta del Capo dello Stato è uno dei fulcri delle proposte istituzionali del Polo. Il nostro partito ha concorso in Commissione a votare a favore consapevole della portata di questa novità e delle resistenze che sentivamo già allora intorno ad essa. Oggi queste resistenze aumentano. Da un lato si rimette in discussione il principio dell'elezione popolare diretta del Capo dello Stato nel nome di una tradizione parlamentaristica da salvaguardare; dall'altra si contestano i pochi poteri concessi al Capo dello Stato nel nome della pienezza e della coerenza del disegno presidenzialista. È bene osservare, colleghi, che queste due critiche sono opposte e non giova alla chiarezza che a volte si sommino l'una all'altra nel segno di un verdetto definitivo e senza appello. I poteri, le competenze, le responsabilità del Presidente eletto — lo ha detto il relatore Salvi — non ci sembrano così scarse; riguardano la politica estera e di difesa, che ha effetti sempre più forti in tempi di frontiere aperte e di collaborazione internazionale; riguardano la possibilità, non arbitraria, di scioglimento delle Camere. Non è poco. Ci batteremo perché non sia meno di questo, almeno su questo punto, ma voglio dire con chiarezza che saremmo preoccupati se, invece, fosse di più. C'è, indubbiamente, qualche rischio nel paese di derive plebiscitarie. Ma questi rischi stanno nella crisi della politica, nello smarrimento dell'opinione pubblica, nell'uso distorto del sistema della comunicazione.

Non si può confondere la domanda dell'uomo forte con la riforma presidenzialista. E non si può esorcizzare la deriva plebiscitaria limitando quello che a molti appare ormai come un diritto di scelta. Si può invece, e si deve, porre un argine alla tendenza a personalizzare oltre misura il processo politico. Questo è il senso di

alcuni contrappesi che la Commissione bicamerale ha individuato e ai quali, per la parte nostra, terremo fede nel voto sugli emendamenti.

Ci sembrano esagerate certe paure ed esagerate certe sottovalutazioni. Dovremo fugare le paure con un'azione di equilibrio e di bilanciamenti costituzionali, ma non vorrei che, all'estremo opposto, finissimo per dar corda all'idea che si tratta di una riforma all'acqua di rose. Qui sta in fondo il cuore del passaggio che ci siamo ripromessi da un tempo all'altro della nostra Repubblica. Qui si realizza una connessione forte con il federalismo. Qui sta il di più di sovranità, di potere decisionale che viene restituito agli elettori. Tornare indietro su questo punto, disperdere questa promessa, magari con un miraggio di un risultato migliore, ci sembra un errore e una miopia.

La giustizia è la terza grande questione a cui la Commissione si è dedicata, con alterne fortune e nel mezzo di controversie politiche di principio che appaiono tuttora ben lungi dall'essere risolte. Il relatore Boato è arrivato a chiedersi se esista uno Stato di diritto. È una domanda così forte, così inquietante che lascia un dubbio a quanti l'hanno ascoltato, quale che sia la risposta che ciascuno in quest'aula in coscienza si sente di dare.

Lo stato della giustizia è stato descritto efficacemente dal Capo dello Stato nel suo messaggio di fine anno. Il Presidente Scalfaro ha giustamente denunciato il « tintinnar di manette », la troppa loquacità dei magistrati, la stessa incertezza del diritto. Evidentemente, le indebite interferenze politiche dei magistrati non sono solo quelle che lamentava Calamandrei cinquant'anni fa. Non c'è dubbio che un certo giustizialismo abbia condizionato la politica di questi anni, riservando agli uni una condanna, a volte immeritata e a volte no, e agli altri un vantaggio di parte che non ha a che vedere né con i meriti né con le virtù. La domanda se questo stato di cose non richieda un ripensamento di alcuni aspetti istituzionali non è tuttavia un aspetto della contesa politica; è un aspetto del rapporto tra lo Stato e i

cittadini. La separazione delle carriere avrebbe garantito al meglio la parità tra accusa e difesa. È ovvio che se il giudice e l'accusatore fanno parte della stessa carriera, se uno dei due può essere superiore all'altro, se uno dei due può trovarsi un domani a giudicare l'altro, si forma uno squilibrio a tutto danno della difesa. Parlo della difesa dei cittadini, non di quella dell'*establishment* politico e finanziario del paese. Del resto, le due sezioni del CSM che senso hanno se non quello di riconoscere che questo problema esiste?

Noi abbiamo riconosciuto il problema, ma abbiamo dimezzato la soluzione. Da parte nostra ci batteremo perché ci sia coerenza, perché la soluzione o sia coerente, intera, netta e forte, più di quanto non sia il problema che abbiamo davanti a noi, o non sia per nulla, perché è chiaro che c'è una schizofrenia nel testo finale a cui si è pervenuti. Quello che non possiamo accettare in ogni caso è l'idea che esista un tabù, un argomento precluso da ragioni misteriose alla libera discussione e decisione parlamentare.

C'è infine un convitato di pietra a questo tavolo delle riforme: è la legge elettorale. Rispetto la tacita convinzione che ha portato in questo avvio di dibattito ad evitare di affrontare una questione che formalmente non rientra nell'ordine del giorno. Ma avverto anche che una riforma costituzionale non può che essere un atto di reciproca garanzia. Essa non può prevedere, da nessuna parte, una furbizia volta ad avvantaggiare gli uni o gli altri attraverso la forzatura dei meccanismi della rappresentanza. Tutto si può fare in questa materia, tranne una cosa: decidere una legge controversa con una maggioranza risicata o casuale. Questa considerazione vale per chi immaginasse un doppio turno di collegio congegnato in modo da favorire l'annessione di un partito rispetto all'altro e vale ancor di più per chi immaginasse un sistema elettorale tale da diminuire il grado di democraticità, di trasparenza nel consenso popolare. In nome di questi principi non andremo a lezione dal professor Sartori e