

ruolo della seconda Camera, l'ha ricordato testé l'onorevole Marini, a tutti quei pesi e contrappesi che occorrerà definire in modo ancor più compiuto, tenendo conto — non dico nulla di nuovo — che non si tratta soltanto di un problema di merito, ma anche di metodo: la ricerca di maggioranze più ampie rispetto a quelle di un singolo segmento del Parlamento e tenendo conto soprattutto che, alla fine, la parola spetterà direttamente ai nostri connazionali, che si pronunceranno con un voto, cosa che non fu fatta in altri tempi.

Allora, e concludo, alleanza nazionale non accetta una riforma purché sia, non insegue la costituzionalizzazione fine a sé stessa. Agisce nella presunzione, se volete, di difendere l'interesse nazionale dando vita ad una stagione di riforme, che può diventare reale e concreta. Lavoreremo per migliorare quel testo, pronti a denunciare l'accordo se dovessimo scorgere, nel corso del dibattito, la tentazione di far venir meno quella forte carica innovativa che al contrario, a nostro modo di vedere, oggi c'è.

Ci auguriamo sinceramente di non doverlo fare, perché la necessità di una nuova Costituzione, alla fine di quello che è stato chiamato il secolo breve, alla fine del più lungo dopoguerra che un popolo abbia mai avuto l'avventura di vivere, per portare davvero l'Italia in Europa nel terzo millennio, non è della destra, della sinistra o del centro. Credo che a molti sia ormai ben chiaro che è una necessità di tutta l'Italia. Alleanza nazionale lavora esclusivamente per questo obiettivo (*Vivi applausi — Molte congratulazioni*).

PRESIDENTE. La ringrazio, onorevole Fini.

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

SILVIO BERLUSCONI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il 2 agosto 1996 votammo alla Camera la legge istitutiva della bicamerale. Era passato esattamente un anno da quando mi ero rivolto, a nome di tutto il Polo delle libertà, a

questa Assemblea per spiegare e sostenere le ragioni e l'urgenza di una profonda riforma della seconda parte del nostro ordinamento costituzionale.

Si dava così inizio ad un cammino difficile che non era la via maestra della Costituzione da noi auspicata. Si trattava di un cammino diverso, accidentato e faticoso, tentato altre volte senza esito, quello di una Commissione bicamerale per le riforme costituzionali. Con senso di responsabilità e di realismo ritenemmo di doverci impegnare; dall'opposizione non potevamo certo imporre l'assemblea costituente se non puntando su una crisi politico-costituzionale che avrebbe esposto il paese a gravi rischi.

La posta in gioco era alta, poiché si trattava, e ancora si tratta, di ricostruire un tessuto politico e costituzionale lacerato dalle contraddizioni esistenti tra istituzioni indubbiamente datate e una società civile sempre più complessa, aperta e dinamica. Il crollo della prima Repubblica aveva creato disorientamento, vuoti di potere, ambiguità costituzionali e politiche. Esso era avvenuto mediante la distruzione dei partiti di tradizione democratica e occidentale da parte di alcune procure che hanno però risparmiato il PDS e la sinistra democristiana. Questo squilibrio rende molti di noi dubbiosi sulla qualità democratica dell'attuale condizione del paese (*Commenti*).

Noi non ci chiamiamo certo fuori da un processo costituente che abbiamo per primi determinato, ma non possiamo non preoccuparci di quanti temono che esso finisca per legittimare quella realtà illiberal che sta pericolosamente emergendo sotto i nostri occhi.

Era necessario quindi un nuovo patto per la ricostruzione, come quello che permise la nascita della Repubblica dopo le devastazioni della dittatura e della guerra. Un patto fondato sul comune obiettivo di modernizzare il paese e metterlo al passo con l'Europa. Su quell'obiettivo potevano e possono ancora convergere le energie e le tradizioni del centro-destra, in nome dei valori del liberalismo e del mercato, e quelle del centro-sinistra,

in nome di quei valori della socialdemocrazia europea che tanti nel PDS dichiarano di voler far propri. Fu questa, lo ripeto, una scommessa fondata sul nostro senso di responsabilità verso il paese. Scegliendo la riforma della Costituzione abbiamo cercato di aprire una via per dare a tutti gli italiani il sentimento di avere, nelle loro istituzioni, la sicurezza della libertà.

Noi, tutti noi di forza Italia, abbiamo lavorato per il successo della bicamerale, spesso non compresi dai nostri stessi elettori. Tuttavia non siamo riusciti a rafforzare la tutela costituzionale delle libertà del cittadino nella vita quotidiana, nella attività di impresa e di lavoro; non siamo riusciti a far fare un passo indietro allo Stato. Anzi, mentre operavamo per una riforma liberale, nella realtà lo Stato faceva passi avanti imponendo nuovi vincoli e aumentando la pressione fiscale. Decidemmo di puntare sui propositi di rinnovamento del PDS, sulla dichiarata intenzione del gruppo dirigente del PDS di allinearsi alle socialdemocrazie europee: per questo contribuimmo anche all'elezione dell'onorevole D'Alema alla presidenza della bicamerale.

Al congresso del suo partito, nel febbraio del 1997, l'onorevole D'Alema ebbe un atteggiamento aperto sul *welfare* e sulla riforma, a proposito della quale annunciò di rifiutare maggioranze precostituite, auspicando anzi il superamento delle logiche di parte. Era l'interesse generale del paese a dover prevalere.

L'andamento dei lavori della Commissione, tuttavia, non è stato purtroppo all'altezza delle nostre aspettative. Spesso, troppo spesso, il gruppo dirigente del PDS ci ha dato l'impressione di mettere al primo posto gli interessi di una sinistra che, invece di portarsi al livello delle grandi socialdemocrazie europee, cerca in tutti i modi di conservare e compiacere il proprio elettorato, ricalcandone passivamente gli umori e le oscillazioni. Solo qualche mese fa, la lotta di potere all'interno della maggioranza ci ha portato addirittura ad una crisi politica che avrebbe potuto determinare le elezioni

anticipate con la fine certa delle riforme ed il mancato ingresso nella moneta unica europea. In quella occasione il destino delle riforme non fu certo la principale preoccupazione del PDS.

Tra alti e bassi, dunque, tra spinte ideali e veti incrociati, il lavoro della Commissione bicamerale è giunto al termine. Sul risultato di tale lavoro, oggi la nostra valutazione può solo essere critica: attenta ai lati positivi e negativi, a ciò che va eliminato perché residuo del passato ed a ciò che invece va sviluppato e rafforzato guardando al futuro.

L'elezione diretta del Capo dello Stato rappresenta sicuramente una conquista e più di ogni altra riforma dà il segno del cambiamento. Ma la nuova fisionomia costituzionale del Presidente della Repubblica appare ancora incerta. Non è chiaro quali siano i suoi poteri, i suoi limiti, le sue funzioni, sicché potremmo avere una figura costituzionale legittimata da milioni di voti e dunque con un grande peso politico, ma povera di poteri reali. Un Presidente eletto dal popolo deve essere responsabile dell'indirizzo politico del Governo e deve disporre degli strumenti per attuarlo. Se non si scioglie questo nodo, che decide degli equilibri politico-istituzionali, non sarà possibile concludere positivamente il processo di riforma.

Notevoli ambiguità permangono anche su altri aspetti. Per esempio, il modo di fare le leggi non aderisce certamente ai criteri di chiarezza e di efficienza richiesti dalla nostra società; inoltre, non è stata disegnata un'assemblea federale che serva da raccordo con le autonomie locali.

Venendo alla legge elettorale, la bicamerale ha prodotto solo un documento di indirizzo, ma anche in esso è contenuto il rischio che gli elettori votino prima per un Presidente della Repubblica e poi per il Presidente del Consiglio. Resterebbe così irrisolto il primo problema per cui abbiamo fatto le riforme, quello cioè di stabilire chi sia il responsabile della politica di Governo.

Quanto alla giustizia, si tratta sicuramente di un progetto innovativo: giudice terzo, equilibrio tra accusa e difesa, cen-

tralità dei diritti dei cittadini. Ma la separazione delle carriere tra pubblico ministero e giudice, presupposto perché vi sia una giustizia realmente equa ed efficiente, sembra ancora di là da venire. Questa distinzione esiste in tutte le democrazie occidentali che pure hanno a cuore, almeno quanto noi, l'autonomia e l'indipendenza dei giudici. Pertanto, essa non può e non deve essere intesa come una soluzione contraria alla magistratura. Chiediamo l'equidistanza tra giudice e pubblico ministero. Se essi hanno la stessa carriera, la stessa associazione, lo stesso elettorato attivo e passivo nell'organo di autogoverno, lo stesso ufficio e si scambiano le funzioni ogni volta che lo desiderino, non vi è più parità tra le parti. In queste condizioni, il pubblico ministero è più vicino al giudice di quanto lo sia il difensore. Perciò — lo ribadiamo — non c'è equidistanza né parità; senza parità, le garanzie dei cittadini si affievoliscono o decadono. Ecco perché la separazione delle carriere è per noi un punto fondamentale.

È tuttavia sul federalismo che appare più forte la distanza tra le esigenze del paese ed il testo della riforma licenziato dalla Commissione bicamerale. Certo, rispetto al passato si sono fatti passi in avanti. Le regioni avranno qualche autonomia legislativa e gli enti locali autonomia finanziaria, tributaria ed organizzativa in materie che interessano direttamente la vita del cittadino. Tale autonomia, però, in base alla proposta della bicamerale può essere sospesa dallo Stato centrale in qualsiasi momento. Possiamo definire tutto questo federalismo?

Ed ancora: non è stato compiutamente definito il principio di sussidiarietà, quello per cui la mano pubblica non deve intervenire là dove il privato può fare da sé ed a costi minori, ovvero, per dirla con la migliore tradizione socialdemocratica europea, il mercato ovunque possibile, l'intervento pubblico solo quando necessario.

Se è vero che nel progetto si riconosce il ruolo dei privati, è anche vero che si tratta solo di un benevolo riconoscimento dall'alto dello Stato centrale, con l'intento,

neppure tanto velato, di mantenere sotto controllo l'iniziativa privata. Francamente, non possiamo pensare di entrare e restare in Europa senza la piena accettazione delle regole di mercato.

I nodi da sciogliere, come si vede, non sono pochi. Noi questi nodi vogliamo scioglierli perché non accettiamo l'idea di una riforma dimezzata, perché vogliamo fortemente una riforma che aiuti il nostro paese a diventare più moderno, più giusto e più libero, ma, colleghi della sinistra, sia chiaro un punto. Noi di forza Italia non abbiamo bisogno di legittimarci mediante la riforma della Costituzione. Noi siamo nati legittimi, abbiamo reso possibile il cambiamento e lo stesso bipolarismo (*Applausi dei deputati del gruppo di forza Italia*).

Forza Italia è la novità politica ed istituzionale del nostro paese, ma è la realtà in cui viviamo che impedisce al nostro popolo di riconoscersi senza riserve in questa proposta di riforma.

La preoccupazione degli italiani, più che da quello che la bicamerale ha scritto o non scritto, nasce dalla realtà in cui essi vivono. Molti si interrogano se questa realtà non evolva verso il monopolio politico del PDS e temono che la riforma rischi di diventare la legittimazione di un sistema politico-istituzionale che i cittadini non accettano e non possono accettare. Non è il testo della bicamerale che fa il problema, ma l'attuale, concreta realtà delle cose.

Noi — lo ribadisco — vogliamo la riforma della Costituzione, ma solo se verranno superati i limiti del testo nella formulazione attuale, che non corrisponde alla vocazione di libertà del nostro movimento, perché siamo fedeli alla riforma, ma soprattutto alla libertà (*Vivi applausi dei deputati dei gruppi di forza Italia e misto-CDU e di deputati del gruppo di alleanza nazionale — Congratulazioni!*)

PRESIDENTE. La ringrazio, onorevole Berlusconi.

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

FABIO MUSSI. Signori Presidenti, nei nostri ordinamenti resta — e con la riforma credo resterà indelebilmente impresso — il segno democratico, repubblicano ed antifascista della Costituzione del 1948. La prima parte di essa non è toccata. La memoria e la storia non vengono cancellate. Siamo tutti consapevoli che un popolo che le perda non cancella solo le tracce del passato; smarrisce la via del suo futuro. Questo è il tratto di continuità fondamentale.

Credo però che oggi la volontà di riforma debba essere forte e la nostra responsabilità è certamente grande.

Il presidente D'Alema, nella sua introduzione in questa sede, ha fatto bene a ricordare da quanto tempo si sia fatta largo nel nostro paese la percezione di una inarrestabile crisi del sistema istituzionale e politico ed i tentativi, fin qui falliti, ma non sterili proposte, di affrontarla, almeno negli ultimi quindici anni; tentativi effettuati — voglio dirlo al collega Bertinotti, con il quale qui c'è un punto di dissenso — ben prima che esplodesse la questione morale, che la corruzione, non da ultimo dovuta al blocco del sistema, ad una difficoltà radicale di innovazione e di ricambio, travolgesse le vecchie classi dirigenti, travolte principalmente per loro colpa, onorevole Berlusconi, non per un complotto delle procure della Repubblica (*Applausi dei deputati del gruppo della sinistra democratica-l'Ulivo*)!

VITTORIO SGARBI. Ma che c... dici: roba da pazzi!

FABIO MUSSI. Stabilità, alternanza, potere diretto dei cittadini, capacità di decisione, limite alla funzione dei partiti: ecco quel che è venuto via via mancando; un'assenza, un vuoto che è il ritratto delle debolezze e delle fragilità italiane. Clamorosa assenza in un mondo che così rapidamente va cambiando, che riclassifica ruoli nazionali e poteri dello Stato.

Sì, se si fallisce, il pericolo è grande, sono d'accordo con l'onorevole Fini. E lo dico, lo cito, non per alimentare la favole dell'asse PDS-alleanza nazionale, ma

perché mi interessa trovare, proprio quando si discute della legge fondamentale, della Costituzione, idee a destra che possano essere condivise a sinistra: questo è lo spirito costituente!

Alziamo la testa, diamo un'occhiata a capitali, merci, uomini, tecnologie, conoscenze, informazioni: conoscono sempre meno frontiere. Ma sono i paesi forti, non quelli deboli, che fronteggiano meglio la grande trasformazione di questa fine secolo.

L'idea dissolutiva della lega — ognuno per sé —, che porterebbe ad una moltiplicazione degli Stati, può nascere solo da un radicale fraintendimento di quello che sta accadendo e condannerebbe alla marginalità, alla irrilevanza non solo l'Italia, il paese che amiamo, ma anche quella mitica Padania, dove si immagina una nazione con tanto di ideologia di Stato e di partito unico, proprio là dove è più forte l'economia e più strutturata la società.

L'Europa: l'Europa durerà poco, se ci fermeremo alla moneta unica, o tornerà al punto di partenza, alla pura competizione nazionale che tante tragedie ha provocato in questo nostro novecento oppure evolverà verso una progressiva integrazione politica sovranazionale; grande potenza democratica che potrà sempre più avere un ruolo pacifico e cooperativo nello sviluppo del mondo.

Allora, colleghi, riformare le istituzioni italiane non è solo un debito nostro verso la storia d'Italia e le difficoltà e i paradossi e i conflitti che si sono aperti nel nostro paese, è anche uno dei maggiori contributi che si possono dare all'idea nuova di Europa che sta faticosamente facendosi largo tra i lasciti dell'ottocento e del novecento, inventariando i quali troviamo grandi ideali, straordinarie esperienze, ma anche autoritarismo, dispotismo, nazionalismo, razzismo, spirito di guerra, draghi da uccidere in questa fine secolo.

Sono riparo sicuro l'integrazione sovranazionale, forti paesi, democrazia forte. Ma quale democrazia? Con la proposta che stiamo qui discutendo tentiamo

una riforma ordinamentale della nostra Costituzione, molto radicale, a tutto campo. La fantasia a questo proposito poteva e può pure sfrenarsi, ma il nostro spazio di pensiero non poteva, non può che essere quello europeo: in Europa non esistono due sistemi identici, ma le varianti, tuttavia, non sono infinite.

La variante scelta a proposito della forma di governo, se si guarda bene, può essere criticata, se ne possono vedere i limiti, ma non pare così stravagante o artificiosa. Voglio ricordare, colleghi, che la mia parte politica, la sinistra democratica, in prima battuta aveva avanzato un'altra ipotesi, quella del premierato: un voto, un deputato, una maggioranza, un *premier* con il nome sulla scheda, ed anche distinti poteri di scioglimento in caso di crisi. Era certamente una soluzione positiva, semplice, che rispondeva a certe esigenze, che peraltro ho sentito riecheggiare, ma è stata respinta dal voto prevalente dei colleghi del centro-destra, non per nostra responsabilità.

Avremmo preferito questa ipotesi e tuttavia il relatore Salvi, che appartiene al gruppo parlamentare della sinistra democratica, ha lavorato giustamente ad essa ed anche ad un'altra ipotesi, che poi in Commissione bicamerale ha ricevuto la maggioranza dei consensi, condivisa in particolare dai colleghi del centro-destra. Un'ipotesi che noi non abbiamo ritenuto affatto irricevibile è quella del semipresidenzialismo temperato: così è nata l'ipotesi maggioritaria in Commissione bicamerale. In Europa, dove non c'è la monarchia prevalgono modelli presidenziali o semipresidenziali, ma in realtà solo il pregiudizio ideologico può far gridare allo scandalo e agitare lo spettro dell'autoritarismo, perché paesi a regime presidenziale o semipresidenziale sono grandi democrazie moderne.

Il Governo, nella proposta della Commissione bicamerale ora in discussione, è ancorato fortemente al Parlamento, da cui riceve la fiducia; sono le maggioranze parlamentari che sostengono il Governo, nel quale spicca comunque, più di oggi, la figura del *premier*.

Il Presidente, eletto direttamente dal popolo, non ha poteri attivi di governo, salvo particolari prerogative in tema di difesa e di politica estera, ma non li ha in nessun paese d'Europa. Egli svolge un ruolo di garanzia, di equilibrio e, aggiungo io, di sviluppo dinamico delle situazioni politiche. Il potere di scioglimento non è come l'abbiamo indicato e mi pare che esso sia né esagerato, né troppo limitato. Un potere che si esercita in momenti cruciali, quando, appena eletto, il Presidente può verificare l'orientamento politico dell'elettorato; quando, in caso di crisi della maggioranza, può sciogliere le Camere, riducendo drasticamente le opportunità trasformistiche che così a lungo hanno segnato la vicenda italiana; quando, infine, può rinviare il Governo davanti alle Camere per verificare se vi sia ancora una maggioranza. Questo voglio dire quando parlo di funzione di sviluppo dinamico delle situazioni politiche.

La funzione politica per la quale si può chiedere ai cittadini di essere votati sulla base di un'intenzione e di un programma, certo non si confonde con quelle più direttamente di Governo e di gestione. Troppo potere? Con meno potere si verificherebbe il rischio segnalato da Duverger, ricordato in questa sede dall'onorevole Calderisi nel suo intervento, quello di un *décalage* pericoloso tra investitura popolare e poteri assegnati. Troppo poco potere? Comunque più di quanto sia è previsto e diversamente non si capirebbe la necessità, come l'ha chiamata il professor Sartori, di un doppio motore, che è intima ed organica all'ipotesi che abbiamo discusso insieme e che affrontiamo in questa sede.

Per tale motivo non capisco la perentorietà di chi sostiene — mi è parso di sentirlo dire dall'onorevole Martino, il cui intervento ho ascoltato con grande attenzione — che dovrebbe verificarsi una situazione analoga a quella degli Stati Uniti, oppure nulla. Ci sarà pure qualche ragione se il vecchio continente ha preso altre vie. Perciò non può ritenersi offensivo il fatto che l'Italia si proponga di seguire tale tracciato.

La soluzione individuata dalla Commissione bicamerale ci sembra generalmente equilibrata, capace di dare una risposta alle esigenze di stabilità e di dinamismo politico. Vi è qualche dubbio nelle file di questo gruppo, ma generalmente la soluzione è condivisa. Ho sentito invece molti in questa sede esprimersi contro, mentre in Commissione bicamerale avevano votato a favore: trovo ciò francamente curioso e sorprendente. Certo, quella soluzione avrebbe bisogno di un naturale completamento.

Non posso dire di condividere tutto dell'intervento dell'onorevole Occhetto, ma un punto effettivamente significativo è quello di una nuova legge elettorale maggioritaria che favorisca e spinga ancora il bipolarismo.

Si vuole di più, un sistema politico più nettamente competitivo, antagonistico: la soluzione è quella francese con il doppio turno e un sistema uninominale di collegio. Mi permetto di ricordare che il sottoscritto presentò un emendamento per costituzionalizzare il principio e che dai banchi della presidenza scese l'onorevole D'Alema per sostenerlo. Fu bocciato dal voto di una parte del centro-sinistra, ma di quasi tutto il centro-destra.

Due partiti — questo è astratto —, l'idea che l'Italia possa evolvere rapidamente verso due partiti; ma due schieramenti fondamentali che si contendono la palma del Governo, questo sì è ormai nelle corde del nostro paese, è un bisogno autentico. Guardiamoci dalla frammentazione, dalle tentazioni neoproporzionalistiche. Certo, saremmo in migliori condizioni se fosse passata la proposta di legge del collega Rebuffa, che toglieva sostanzialmente ai partiti non dico una funzione di proposta in questo campo, ma il monopolio della decisione. Le ipotesi per lo più circolate non ci trovano d'accordo, sono deludenti, conservatrici. Spero che, quando sarà il momento, se ne possa discutere senza che ciascuno voglia piantare la bandiera nell'orto che, con occhio miope, sembri più immediatamente conveniente.

Dal Governo allo Stato. Abbiamo misurato, toccato sempre più con mano (qui

c'è la verità dell'apparire della lega sulla scena politica italiana; lo ricordava il collega Marini e sono d'accordo con lui) il peso di una macchina enorme e lenta, di uno Stato vecchio, irrigidito, accentratore, luogo dove la vitalità delle autonomie si spegne piuttosto che esaltarsi, dove male si specchiano i pubblici doveri e trovano insufficienti risposte i bisogni e i diritti dei cittadini, costoso ma inefficiente, impalcatura inadatta ad accogliere lo spirito autentico di una società aperta e dinamica.

La Costituzione del 1948 prevedeva le regioni, nuove articolazioni rispetto allo Stato prefascista e fascista. Vennero introdotte concretamente 22 anni dopo, nel 1970. Una grande occasione, un'occasione persa. Regioni a sovranità limitata, vigilate, titolari di poteri parziali, ma prive di autentica responsabilità in un paese in cui, tutto sommato, insieme all'identità regionale, forte, fortissima è l'identità municipale, comunale, nella quale si riconoscono i cittadini. In questi anni si sono presentate, irrisolte, esattamente le questioni relative al rapporto tra regioni, comuni, province e Stato.

Oggi, per quanto questo bisogno insopprimibile di autonomia venga usato dalla lega nord come un grimaldello per spezzare l'unità nazionale, non ci sono più ragioni per temere che il federalismo minacci la nazione. Anzi, è vero il contrario: è esattamente il momento della riforma federalista. Non è poco quello che è scritto nel testo della bicamerale, lo spostamento di poteri e risorse dal centro alla periferia è vero, importante. Noi ci sentiamo, in coscienza, di difendere sostanzialmente questo impianto, che non ci pare gattopardesco. Si tratta di un'autentica rivoluzione negli assetti dello Stato e della pubblica amministrazione. Ma devo esprimere un dissenso rispetto al testo.

Il cambiamento dal basso non può non riflettersi adeguatamente nei rami alti delle istituzioni. Nel testo, per quanto riguarda il Parlamento, superiamo il bicameralismo perfetto, riduciamo il numero dei parlamentari, ma, così come è scritto, il rapporto tra la Camera, titolare

del potere di dare o revocare la fiducia al Governo, e il Senato è irrisolto. Complesso, confuso il sistema delle fonti normative; deludente l'impalcatura istituzionale in rapporto alla questione federale. La fisarmonica di un Senato che varia l'assetto a seconda degli argomenti non può suonare bene. Su questo punto in particolare la sinistra democratica intende impegnarsi; vi sono numerosi emendamenti, alcuni presentati dal presidente della bicamerale, con due varianti, fondamentalmente, che raccolgono le attese e le domande delle regioni e dei comuni. L'idea di un Senato misto, in parte elettivo e in parte rappresentativo in secondo grado di regioni e comuni, e quella di un Senato integralmente elettivo, con un forte carattere di rappresentanza territoriale: nell'un caso e nell'altro, comunque, abbiamo bisogno che uno dei due rami del Parlamento abbia pieni poteri in materia federale. Il testo, quindi, deve essere modificato, a nostro parere.

Infine, la giustizia. Dobbiamo certamente (anche su questo concordo con il collega Marini) metterci dal punto di vista del cittadino. Che cosa serve al cittadino? Un controllo efficace di legalità, rapidità nei processi, imparzialità ed efficienza nell'amministrazione giudiziaria, garanzia di parità tra accusa e difesa, affermazione della terzietà del giudice. Però sulla nostra discussione — è inutile negarlo, ne abbiamo sentita anche oggi l'eco — pesa il rapporto irrisolto tra politica e giustizia. E il fatto che mai — mai — nella storia dell'Italia moderna si è raggiunto un livello accettabile di equilibrio tra fondamentali poteri dello Stato, quel maturo, evoluto sistema di bilanciamenti, controlli, autonomie da cui dipende la salute di uno Stato di diritto. I principi sono restati scolpiti nel bronzo, ma la realtà è diventata figlia di adattamenti e rimbalzi, di compensazioni e slittamenti. Abbiamo tanti magistrati martiri — ed è bene magari render loro qui onore, piuttosto che criticarli — della difesa della legge e della democrazia (*Applausi dei deputati dei gruppi della sinistra democratica-l'Ulivo, di rifondazione comunista-progressisti, dei*

popolari e democratici-l'Ulivo e di rinnovamento italiano). Certo, vi sono molti scrupolosi amministratori di giustizia, però la tendenza ad oscillare poi tra conformismo, subordinazione al potere e fiammate giacobine — sì, è vero — ha portato ad un pericoloso pendolo, sempre fuori dal punto esatto di equilibrio. Nostro compito, mi pare, è identificare la norma che favorisca la costituzione del campo vero dell'autonomia e dell'indipendenza del potere giudiziario. Insomma, né giudici governanti, né giudici governati dall'esterno, ma solo autogovernati con i loro organismi.

Il relatore Boato ha lavorato, attraverso discussioni ampie e spesso burrascose, ad un testo largamente condivisibile. Si vuole modificare? Qui voglio ripetere che noi non potremo in nessun modo condividere l'introduzione della separazione delle carriere. Inutile parlare in astratto; qui, ora, c'è chi auspica la possibilità — se si vuole l'inevitabile tentazione di fronte ad una soluzione così — che si istituisca un corpo di PM separati, una superpolizia che pure avrà bisogno di un comando. E il comando non potrebbe essere che corporativo o politico. Bene, questa possibilità è concreta ed è sbagliato arrischiarla. Chiediamo a tutti di riflettere perché il testo non sia sostanzialmente modificato. Anzi, se dovesse essere condivisa — spero vivamente di sì — questa posizione, appare tanto più ultronea ed improvvisata la soluzione delle due sezioni del CSM.

Condivido invece l'apertura fatta ieri dall'onorevole Folena rispetto all'ipotesi di un'elezione con criterio proporzionale del Consiglio superiore della magistratura. Vorrei appellarmi alla saggezza dei colleghi.

Ho finito. Il tentativo è difficile e coraggioso. Era un viottolo, Fini, poi un po' lo abbiamo allargato. Forza Italia — ho ascoltato l'onorevole Berlusconi — critica, ma di qua o di là dalla linea d'ombra rispetto alla quale la critica è volta a fermare oppure a lavorare insieme per trovare le soluzioni? Insomma, andiamo avanti? Io penso che dobbiamo andare

avanti. Se ce la faremo, alla fine ci sarà un referendum, alla fine il *dominus*, il signore della decisione finale sarà il popolo. Ma il Parlamento deve avanzare una proposta utile e convincente, che offra al popolo italiano, ai suoi cittadini, ragioni nuove di fiducia e di speranza. In questo senso l'impegno della sinistra democratica è totale (*Applausi dei deputati dei gruppi della sinistra democratica-l'Ulivo, dei popolari e democratici-l'Ulivo e di rinnovamento italiano*).

PRESIDENTE. Sospendo la seduta, che riprenderà alle 17,50.

La seduta, sospesa alle 17,30, è ripresa alle 17,50.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
PIERLUIGI PETRINI

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

LUIGI OLIVIERI. Signor Presidente della Camera, signor presidente della Commissione, onorevoli colleghi deputati e senatori, giunti a questo punto di elaborazione della proposta di riforma costituzionale, mi sembra opportuno operare qualche puntualizzazione su alcuni tra i principali elementi della riforma, che credo siano meritevoli di una più approfondita considerazione prima che a pronunciarsi sia chiamato il popolo sovrano. Tengo in questa sede a precisare che concentrerò il mio intervento sull'elemento della ripartizione verticale del potere territoriale disegnata dal progetto.

Credo che sia di particolare importanza che i rappresentanti delle regioni autonome facciano sentire la propria voce in questo momento, per portare un sia pure piccolo ma importante contributo alla discussione su federalismo ed autonomia da parte di chi l'autonomia, ai limiti del federalismo, si trova a viverla quotidianamente nella propria realtà di provenienza.

Il primo punto che ritengo indispensabile affrontare è un tema politicamente centrale, per quanto non tecnicamente indispensabile, in relazione ad una riforma in senso federale dell'ordinamento: la necessità di una diversa gradazione dell'autonomia in base alle diverse esigenze delle varie comunità regionali.

Si consideri l'esempio di un ordinamento che, sotto questo profilo, ha compiuto interessanti passi istituzionali, come la Spagna. Come si sa, quel paese, nel breve volgere di neppure due decenni, è passato da un potere completamente accentrato, sotto la dittatura franchista, ad un sistema di autonomie articolato e passibile di evoluzione differenziata. Anche l'Italia presenta caratteristiche simili; in particolare, la presenza sul territorio di gruppi linguistici diversi e soprattutto una realtà socio-economica, nonché probabilmente un approccio al federalismo, assai diversi tra le varie zone del paese. L'unione nella futura Repubblica federale italiana può essere mantenuta ben più efficacemente, secondo chi parla, che con il generico richiamo al pur fondamentale principio dell'unità ed indivisibilità, di cui all'articolo 5 della Costituzione, con la predisposizione di un sistema elastico e modulabile sulle diverse esigenze, in maniera analoga a quanto si è scelto di fare in Spagna ai tempi della Costituzione del 1978.

In questo senso, la prima bozza del relatore D'Onofrio, pur nella provocatorietà della sua improponibilità tecnica, centrava sicuramente l'obiettivo di politica costituzionale da perseguire: far sì che siano le diverse regioni a decidere autonomamente tempi e modi dell'adesione al nuovo modello federale.

Se questa scelta, apparentemente coraggiosa ma in realtà banalissima, non sarà effettuata, il rischio che sembra profilarsi all'orizzonte è quello di un regionalismo minimo, appiattito cioè sulle attuali scarse capacità di autonomia delle regioni, quale quello delineato dal presente progetto, con il conseguente rischio di acuire l'insoddisfazione di quelle parti di territorio nazionale che considerano

non più procrastinabile l'introduzione di un sistema che renda le periferie inserite nei nuovi centri.

Le modalità tecniche per perseguire questo obiettivo possono essere diverse, anche se appare chiaro che i limiti della differenziazione debbono essere stabiliti nella Costituzione della Repubblica e non possono in alcun modo essere demandati, come invece faceva la prima bozza D'Onofrio, alla determinazione degli statuti regionali.

Insomma, Presidente, è indispensabile che la Costituzione predisponga una cornice certa relativa alle materie differenziabili, nonché tempi e modi per la differenziazione. A tale proposito mi sembra opportuno far riferimento alla proposta di legge costituzionale da me presentata nel gennaio scorso, il cui presupposto di partenza era ed è la convinzione, peraltro facilmente percepibile nel clima politico generale, che il modello autonomistico finora seguito abbia definitivamente segnato il passo, non essendosi dimostrato in grado di far fronte alle esigenze sempre più complesse che una società moderna pone in capo ai titolari di pubblici poteri.

Se ciò sia avvenuto per ragioni strutturali, per incapacità politica o, come più probabile, per una combinazione di entrambi questi elementi, è tema che non è qui possibile approfondire. Il dato da cui partire è tuttavia un problema concreto ed appare innegabile che esso si sostanzia nella necessità di riformare profondamente il rapporto centro-periferia nell'ordinamento costituzionale italiano.

Ecco il perché della proposta di un'ipotesi massima, prevedendo una struttura federale avanzata, coraggiosa e decisamente innovativa rispetto alla situazione attuale, dotata di una serie di meccanismi che consentano l'autogoverno delle diverse comunità regionali e comunali, nel rispetto del quadro generale — il patto federale — che è la ragione stessa dello stare insieme.

La cornice istituzionale delineata dalla proposta da me presentata, che ritengo oggi più che mai attuale, prevede la garanzia di un procedimento cooperativo

e giuridicamente conoscibile nel sempre possibile ed auspicato, veloce passaggio di competenze tra i vari livelli, in base alla pratica constatazione della maggior funzionalità nella gestione di una data competenza ad un livello piuttosto che ad un altro. In quella proposta si prevedeva non soltanto una clausola di prevalenza del diritto federale su quello regionale, tipica degli ordinamenti federali, ma si introduceva anche la regola generale della suppletività del diritto statale rispetto al diritto regionale.

Da queste disposizioni del progetto si evince l'esercizio delle competenze legislative, che risulta elastico in due direzioni: da una parte, il centro può autorizzare la regione, in base ad una richiesta del consiglio regionale, ad adottare provvedimenti legislativi in materia di competenza statale esclusiva; dall'altra, è possibile che la regione decida consapevolmente di non esercitare una propria competenza e di far scattare la supplenza del diritto statale in una data materia.

Questo meccanismo è pensato, in particolare, per canalizzare, specie nel primo periodo dell'esperienza federale, le differenze esistenti tra le diverse regioni, alcune delle quali possono avere interesse a richiedere quante più competenze possibili e la capacità organizzativa e finanziaria per farvi fronte, altre possono non avere interesse o non disporre della capacità necessaria.

La correttezza del sistema viene assicurata da una disposizione in materia finanziaria secondo cui la perequazione verticale si fonda sul criterio del bisogno, ma anche delle competenze effettivamente svolte.

Un sistema differenziato deve riguardare anche e soprattutto il meccanismo fiscale; in questo senso il progetto da me presentato prevedeva fundamentalmente la tripartizione dei tributi in statali, regionali e comunali, nonché una serie di imposte a gettito ripartito, aggiungendosi inoltre una norma del tutto simile a quella presente nella legge fondamentale tedesca (articolo 104 di quella Costituzione), norma che è stata la base costituzio-

nale degli incentivi economici per la ex Germania est e che potrebbe risultare particolarmente adatta anche per il nostro Mezzogiorno.

Come ho detto, tuttavia, le modalità per l'introduzione di un modello asimmetrico che consenta il libero dispiegamento delle diverse attitudini, capacità e volontà autonomistiche delle varie regioni possono anche essere diverse da quelle ora brevemente tratteggiate. L'importante è non perdere la storica occasione di modernizzare l'ordinamento costituzionale italiano, tenendo conto delle differenze e garantendo nel contempo l'unità del paese.

Sulla base delle considerazioni appena svolte, ritengo essenziale soffermarmi, nella mia veste anche di deputato del Trentino, sulle asimmetrie già fortemente presenti nell'ordinamento attuale e dunque, in primo luogo, sul futuro della regione da cui provengo, che ha costituito, costituisce e non può che continuare a costituire una realtà specialissima nel panorama istituzionale italiano.

Come è noto, cinquant'anni fa veniva approvato, con legge costituzionale, il primo statuto di autonomia per la regione Trentino-Alto Adige e la travagliata storia di quell'esperienza ha portato, dopo venticinque anni, al superamento sostanziale della formula regionale disegnata nel 1948. Ne è derivato nel 1972 il cosiddetto secondo statuto che ha configurato la regione come la conosciamo oggi, ossia un ente dotato di pochissime competenze legislative ed amministrative, radicalmente svuotato di peso politico ed istituzionale, posto completamente in capo alle due province di Trento e di Bolzano.

Dall'approvazione del secondo statuto è trascorso un altro quarto di secolo, dunque, casualmente ma simbolicamente lo stesso periodo di vigenza del primo statuto. Anche da questa coincidenza temporale si può vedere come pure l'attuale sistema sia ormai giunto al capolinea dopo la chiusura del cosiddetto pacchetto, che ha rappresentato il completamento delle condizioni di base dell'autonomia della provincia di Bolzano a tutela delle minoranze in essa residenti e la definitiva

trasformazione del problema della minoranza di lingua tedesca in una questione meramente interna allo Stato italiano.

Era perciò inevitabile che questa nuova condizione portasse ad ulteriori rivendicazioni autonomistiche da parte di Bolzano, alle quali Trento si è accordata, anche se talvolta in maniera non del tutto efficace.

Come è noto, la posizione largamente dominante in provincia di Bolzano spinge per il superamento definitivo del sistema regionale e per la trasformazione delle due province autonome in regioni altrettanto autonome. Credo che questa rivendicazione sia innanzi tutto da capire, anche se non totalmente da condividere. Negli ultimi mesi in tutta la regione è andata affermandosi, un po' a tutti i livelli, la convinzione della necessità di superare l'attuale quadro istituzionale regionale, pur nella necessità di mantenere quella forma di collegamento tra le due province.

Il punto è sapere quali debbano essere queste forme connettive tra le due realtà provinciali e quale scopo dovranno avere. Per quanto riguarda la prima questione, ossia quali debbano essere questi collegamenti, le opinioni personali possono divergere anche profondamente tra loro. Personalmente ritengo indispensabile la previsione di un livello di cooperazione necessaria tra le due province, un livello non dotato di competenze legislative né amministrative, i cui organi siano costituiti dall'unione funzionale di stampo confederale degli organi provinciali riuniti per deliberare politiche comuni in una determinata serie di materie.

Ciò su cui, tuttavia, la riflessione dovrebbe concentrarsi più che sulle diverse preferenze per l'una o l'altra soluzione tecnica è lo scopo di questa futura regione *sui generis*, non più ente politico, ma semplice sede della collaborazione inter-provinciale.

Si ha l'impressione che le posizioni siano tuttora troppo fortemente ideologiche sia da parte di chi vuole abolire ogni forma di collegamento sia da parte di chi vuole mantenere lo *status quo*, illudendosi

così di salvare gli italiani dell'Alto Adige dalla tedeschizzazione dello stesso, evitando nel contempo al Trentino di essere fagocitato dal colosso del nord-est.

Non si tratta di far prevalere, dopo un'aspra battaglia, l'una o l'altra posizione; il punto è scoprire se ci sono interessi comuni tra le due province e se ci sono materie che è conveniente gestire in modo concordato.

PRESIDENTE. Onorevole Olivieri, deve concludere.

LUIGI OLIVIERI. Signor Presidente, le chiedo cortesemente di autorizzare la pubblicazione di considerazioni integrative del mio intervento in calce al resoconto stenografico della seduta odierna.

PRESIDENTE. La Presidenza lo consente, onorevole Olivieri.

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

GIULIO TREMONTI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, fermerò il mio intervento su tre punti: sulla figura del Presidente della Repubblica, sulla struttura del testo costituzionale, sul federalismo. Cercherò di dimostrare che la nuova figura del Presidente della Repubblica, creatura artificiale dotata di forza sovranaturale, farà irruzione sulla scena costituzionale come il mostro Frankenstein. Cercherò di dimostrare che avremo in contemporanea tre testi costituzionali e che il federalismo introdotto nel semilavorato della bicamerale ha la singolare caratteristica di essere un federalismo giacobino, cioè la negazione del federalismo.

La figura del Presidente della Repubblica sembra derivare dal compromesso tra la forza che nasce dall'elezione popolare, forza legittimante, e l'attribuzione di una limitata competenza funzionale. L'impressione è che la competenza funzionale sia tutto fuorché limitata e che rappresenti in realtà il monopolio della politica futura. Integrata l'Italia nell'Unione europea, la politica estera, che sarebbe l'og-

getto decorativo e marginale della competenza del nuovo Presidente, sarà *tout court* con la politica, perché spostandosi l'asse del potere da Roma a Bruxelles ci sarà un'intensa continua ibridazione tra politica estera e politica interna; quello che si farà in Italia sarà rilevante in Europa e quello che si farà in Europa sarà rilevante in Italia. Il nuovo Presidente, titolare della competenza in materia di politica estera, ha competenza in materia di controllo sul rispetto del Trattato d'Unione, controllo sull'ottemperanza ai vincoli. Detto in italiano significa: la struttura delle prossime leggi finanziarie.

Non so se la scelta di attribuzione di poteri così intensi sia davvero razionale, se questo fosse l'effettivo volere di chi ha costruito la nuova figura. Temo che ci sia stata una eterogenesi dei fini; penso che una visione culturale limitata, sostanzialmente novecentesca e agraria, abbia fatto pensare alla politica estera come ad una combinazione tra cerimoniale e tecnostruttura. La politica estera non è solo questione di feluche; la politica estera sarà essenzialmente questione di interessi economici fondamentali. Il nuovo Presidente sarà il dittatore democratico.

Se questa fosse davvero la scelta, sarebbe in qualche modo razionale, ma penso che chi ha attribuito la competenza in politica estera al nuovo Presidente non volesse attribuirgli poteri così intensi. In realtà, chi ha il dominio della politica estera ha *tout court* il dominio della politica, perché ci sarà una sistematica e continua ibridazione e confusione tra politica estera e politica interna.

Dicevo che ci sono tre testi di Costituzione in contemporanea. In base ad una curiosa e superstiziosa idea di anatomia giuridica, il testo della Costituzione è stato spaccato in due parti. La prima, contenente i diritti fondamentali, avrebbe dovuto restare invariata, la seconda avrebbe potuto essere modificata.

La storia ha già abrogato, in cinquant'anni, parti essenziali della prima parte della Costituzione; molte parti sono state superate da un nuovo *corpus* di diritti, di principi, di funzioni che si sono

costituiti in una specie di Costituzione esterna. Le corti dei diritti sovranazionali hanno una intensità di poteri decisamente superiore rispetto a quella della prima parte della Costituzione, che dovrebbe restare invariata.

Dunque, una parte che doveva restare invariata è abrogata dalla storia: che senso ha dire che l'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa; sembra che tra le nazioni la guerra sia fuori ormai dalla meccanica dei rapporti internazionali. Inoltre i grandi, intensi principi di diritto sono già contenuti in un *corpus* di Costituzione esterna, sovranazionale.

La seconda parte della Costituzione, che non dovrebbe toccare la prima, in realtà costituzionalizza la Costituzione esterna, in qualche modo la importa indebitamente perché il mandato non era quello di modificare la prima parte della Costituzione. In sostanza siamo di fronte a tre Costituzioni contemporaneamente: la prima parte della Costituzione con le limitazioni impresse dalla storia e dal superamento prodotto dalla Costituzione esterna; la seconda parte della Costituzione ed infine la Costituzione esterna che, ripeto, è stata importata dalla seconda parte invadendo la prima.

Passo al federalismo. Durante i lavori della Commissione ho sostenuto che si era di fronte ad un'occasione, quella di scrivere la prima grande Costituzione dopo il Trattato di Maastricht, la quale non veniva adattata marginalmente, ma riscritta dopo la crisi dello Stato-nazione, in un nuovo contesto di integrazione sovranazionale. L'occasione però è stata persa.

Il fenomeno della crisi dello Stato-nazione è noto: mi permetto di ricordare che nel 1989, anno del bicentenario della rivoluzione francese, in un fondo sul *Corriere della Sera* scrissi che la rivoluzione del 1789 aveva natura parlamentare nel senso di costituzione dello Stato-nazione, mentre la rivoluzione prodotta nel 1989 dall'avvento dell'economia-mondo e dall'integrazione europea in un grande unico mercato era di natura extraparlamentare, nel senso che sarebbero state erose le basi dello Stato-nazione.

Esso è troppo piccolo rispetto a fenomeni che si sviluppano su scala mondiale e troppo grande rispetto alle esigenze di Governo locale; troppo piccolo per gli affari grossi, troppo grosso per gli affari piccoli. Ripeto, si è persa un'occasione.

Vi era però un'alternativa tra due ipotesi entrambe corrette a mio parere. La prima, coerente in sé ma non accettabile politicamente, era: Costituzione sostanzialmente invariata, legge Bassanini attuata, il che significava che tutte le competenze legislative — quelle politiche — erano attribuite al centro, mentre quelle amministrative alla periferia. La seconda era un'alternativa effettivamente federalista. A fronte di queste due ipotesi si è scelto un ibrido; di qui la mia dichiarazione che è stato elaborato un testo che combina la formula del federalismo con quella del giacobinismo, abbiamo cioè il federalismo giacobino. L'aggettivo federale è stato imposto su un testo che nulla ha di federale.

Scorrendo l'elenco delle competenze legislative che lo Stato si riserva — che sono le competenze politiche — si scopre che esso comprende tutto l'alfabeto, dalla A alla V e che solo per ragioni estetiche è stata esclusa la lettera Z. Analizzando il contenuto delle competenze ci si accorge che alla lettera M è stato inserito un *curiosum*, ossia la riserva alla competenza politica dello Stato della legislazione in materia di sistema metrico, tipico attributo, secondo la meccanica degli *arcana imperii*, delle competenze sovrane. Evidentemente l'idea di riservarsi la competenza metrica era un esorcismo verso l'ipotesi che forze irredentiste introducessero la pertica o la iarda. Personalmente ritengo che la riserva dei poteri allo Stato dovesse essere costruita su presupposti meno pittoreschi!

La scelta di concentrare un enorme catalogo di competenze legislative, e quindi politiche, in capo allo Stato esclude in radice il federalismo, il quale in Italia non avrebbe potuto o dovuto seguire il percorso classico, dal diviso all'unito, dalla pluralità all'unità, e *pluribus unum*. Questo non poteva essere il percorso politico

realizzabile perché il problema da noi definito federalismo, secondo una metafora della modernità politica, non è dal diviso all'unito, ma l'opposto, ossia reazione ad un eccesso di centralismo. Il modello di federalismo che avremmo dovuto e dovremmo applicare è quello della devoluzione, ossia la formula della *devolution* applicata nel Regno Unito, che riserva solo cinque competenze devolvendo quelle non essenziali alle aree che possono e devono essere autogovernate affinché il regno resti unito.

Ricordo di aver presentato in Commissione bicamerale, nel corso dei lavori, l'ipotesi di conservare allo Stato solo cinque competenze che poi sono quelle che nella Costituzione inglese si prevede siano riservate allo Stato. Questa scelta fu considerata come un paradosso costituzionale; sembra invece che in Europa rappresenti un modello costituzionale moderno. Credo che il tasso di federalismo di una soluzione si misuri in funzione del numero delle competenze legislative riservate allo Stato. Fino a che tale elenco comprenderà tutto l'alfabeto è difficile parlare di federalismo. Aggiungo che il federalismo non si esaurisce nel fisco; tuttavia, se non vi è fiscalità federale, è difficile realizzare il federalismo perché l'essenza del federalismo è il *budget* alla Tocqueville, è il controllo dei cittadini, espresso con il voto democratico sul territorio, tra entrate ed uscite.

Già la scelta « anatomica » di dividere il testo costituzionale in due parti rende impossibile il federalismo fiscale nel senso vero. Infatti, nell'articolo 23, contenuto nella prima parte della Costituzione, è prevista la riserva di legge dello Stato in materia fiscale. È difficile modificare, invariato l'articolo 23, la struttura della seconda parte della Costituzione per creare un vero federalismo fiscale. Tuttavia nel testo approvato ed oggi in discussione il principio è quello della concentrazione del potere fiscale nello Stato. Non c'è il movimento essenziale del federalismo: le risorse economiche prodotte sul territorio sono originariamente dello stesso ed è quest'ultimo a devolvere allo

Stato la quota necessaria al suo funzionamento. È invece un modello al rovescio: un modello autoritario, sovrano, grazioso, per cui viene ottriata, concessa graziosamente dallo Stato ai governi locali la titolarità delle risorse finanziarie.

Credo che il testo che stiamo discutendo, rappresenti una regressione dal punto di vista logico e semantico rispetto a quello elaborato dalla precedente Commissione bicamerale De Mita-Iotti. Tutto era quello, tutto è questo, tranne che federalismo.

In conclusione, ritengo che l'essenza dei testi costituzionali sia strutturalmente un compromesso, un compromesso costituzionale. Il testo di cui stiamo discutendo, rispetto al quale mi riservo di esprimere dubbi per quanto riguarda una possibile evoluzione positiva, dati i vizi che ho cercato di rappresentare, non è un compromesso costituzionale bensì la tentata, ed a mio parere non riuscita, costituzionalizzazione del compromesso, il che è l'esatto opposto di ciò che deve essere una Costituzione (*Applausi dei deputati dei gruppi di forza Italia e della lega nord per l'indipendenza della Padania*).

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

FRANCESCO STORACE. Signor Presidente, onorevoli colleghi, ritengo che nel dibattito in corso il problema da porsi sia essenzialmente uno: se l'Italia di domani sarà o meno più libera. Il processo riformatore, al di là del discorso accademico su chi vincerà e chi perderà al tavolo del cambiamento, sta proprio qui. E l'impianto delineato dalla Commissione bicamerale per le riforme sembra rispondere, per ora sufficientemente, al quesito iniziale, sia pure con le timidezze imposte da conservatorismi che vediamo prosperare ancora in settori dell'Ulivo.

L'Italia di domani, se confermeremo e soprattutto miglioreremo il testo al nostro esame, si vedrà riconosciuta una grande libertà che la destra ha sognato per decenni, rappresentata innanzitutto dall'elezione popolare diretta del Capo dello

Stato e da quanto ha poco fa ricordato il presidente Fini, riconoscendo il valore della democrazia diretta: il cittadino sceglie, si riappropria dello scettro, decide il cambiamento, ed i partiti tornano al grande ruolo di animatori della proposta. Sembrava impossibile, potrebbe diventare una conquista.

Certo, non è tutto; va sviluppata ancora una discussione seria, serena e non estremistica su un tema fondamentale qual è quello della giustizia e più in generale delle garanzie per i cittadini.

Mi auguro che nel dibattito e nelle votazioni si riesca innanzitutto a garantire maggiori libertà per chi giudica, per chi accusa e per chi difende: libertà da contemperare.

Colleghi, sembra incredibile che negli Stati Uniti si corra il rischio di far precipitare nel caos la prima potenza mondiale per quello che potremmo definire « sessopoli », mentre noi viviamo nel paese in cui « affittopoli » sembra una cosa da pretura. A chi teme subordinazioni al potere politico dobbiamo chiedere quando mai si riuscirà — tanto per restare nel tema — ad arrivare a quel giorno in cui il magistrato non si preoccuperà, ad esempio, di ritorsioni per aver chiesto al potente uomo politico di turno come abbia fatto a garantirsi quel bell'appartamento.

Altra questione fondamentale — purtroppo il tempo a disposizione ci costringe a procedere per *flash* — è rappresentata da un'ulteriore libertà decisiva da garantire ai cittadini, quella di sapere, conoscere, verificare, controllare come vengono spesi i quattrini che versano al colosso pubblico nelle sue articolazioni. Qui sta la cornice federalista sulla quale mi pare non siano stati sciolti ancora nodi fondamentali. Mi riferisco innanzitutto — ovviamente per sintesi —, come parlamentare di Roma, alla grande questione rappresentata dalla nostra capitale.

Presidente D'Alema, sarebbe ben strano che il processo riformatore avviato dalla Commissione presieduta dal secondo consigliere comunale della città si limitasse a ribadire che Roma è la capitale.

Lo sapevamo già; non c'era bisogno di scomodare 70 costituenti. Io vi chiedo di fare uno sforzo in più. Pensate, colleghi di centro-sinistra: si può fare anche una battaglia politica per riconoscere più poteri ad una città che in fondo amministrate voi. Roma, la capitale d'Italia, però, è più importante dei partiti, dei clan che la infestano, in un Campidoglio che sottrae sempre più — questo sì per scelta politica di potere — diritti di controllo al consiglio comunale.

Ritengo dunque sia giunta l'ora, lega o no, di riconoscere a Roma il ruolo che le compete nella storia, l'ora del distretto federale, l'ora che la capitale sia veramente tale con poteri propri e straordinari. Non servono lacrime di cocodrillo di un sindaco che bussa invano a quattrini, su trasferimenti statali del vostro Governo che penalizzano la città. È l'ora di un grande scatto di orgoglio.

Da ultimo, ma non per importanza, nel pochissimo tempo che ho a disposizione in questo dibattito, la grande questione della libertà collegata all'informazione. Penso che le garanzie in questo campo siano ancora tutte da conquistare. Va stabilito un principio che risiede nell'essenzialità del diritto del cittadino a ricevere un'informazione corretta, in particolare dal servizio pubblico.

Nella discussione sugli emendamenti ne esamineremo anche uno che ho proposto. Non pretendo il suo accoglimento integrale, per carità; può essere riformulato, ridiscusso, ma parliamone.

Le polemiche di questi giorni sulla RAI sono significative. Se i partiti si stufano cambiano i consigli di amministrazione e — lo dico all'onorevole D'Alema — la Commissione di vigilanza non c'entra nulla con queste questioni, con il crollo di credibilità della RAI. La crisi del servizio pubblico è frutto del rigetto popolare verso un'azienda a cui è stata imposta la museruola politica.

Non basta più la legislazione ordinaria, se vogliamo fare un ragionamento serio e sereno in questo campo. Se si crede davvero, come noi, nel ruolo fondamentale del servizio pubblico — e lo propongo

come provocazione alla discussione — si abbia il coraggio di costituzionalizzarne l'esistenza, così come la nuova Costituzione (visto che si parla di diritti dell'opposizione) dovrà solennizzare il potere di controllo, che in democrazia, per quanto attiene ai diritti dei cittadini, deve vedersi riconosciuta una prevalenza rispetto al potere di gestione.

Si va verso un Presidente della Repubblica, nella forma attuale, visto innanzitutto come garante? Gli si affidi allora, se si vuole discutere, con procedure trasparenti e pubbliche, la decisione sul governo della concessionaria, si ribadisca il diritto-potere di controllo del Parlamento a nome dei milioni di cittadini che pagano il canone; si sottragga soprattutto l'azienda al vento della legislazione ordinaria e delle maggioranze d'occasione.

Onorevoli colleghi, concludo affermando di essere concorde comunque con chi dice che qui c'è la grande occasione. Dico che la politica potrà essere all'altezza della sfida che ha dinnanzi se saprà mettere da parte interessi particolari. L'appuntamento decisivo — è stato già detto — sarà con il popolo italiano. Tentiamo di esserne consapevoli di fronte al giudice più importante che c'è e che è il cittadino (*Applausi dei deputati dei gruppi di alleanza nazionale e di forza Italia*).

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

VINCENZO CERULLI IRELLI. Signor Presidente, presidente D'Alema, cari colleghi, limito questo intervento ad alcune osservazioni sulle norme in tema di amministrazione, che raggrupparei intorno a tre principali questioni.

La prima è quella dell'allocazione delle funzioni e dei compiti amministrativi nei quali si concretizza l'amministrazione in senso sostanziale tra i diversi livelli di governo.

La proposta della Commissione (articolo 56) intende portare alle sue estreme conseguenze il principio della sussidiarietà, peraltro già interamente accolto nell'ordinamento vigente, soprattutto in

virtù della legge n. 59 dello scorso anno. Il principio impone, come è noto, di allocare le funzioni e i compiti amministrativi nella titolarità degli enti più prossimi agli interessi degli amministrati, salvo l'intervento degli enti di livello superiore, laddove i primi non abbiano la capacità di governo richiesta secondo le valutazioni del legislatore.

Che tale principio sia affermato in Costituzione ritengo estremamente opportuno. Esso peraltro, con l'inserimento nel testo del trattato europeo, ha già acquistato un rango elevatissimo nel sistema delle fonti. Tuttavia il principio deve essere inserito nel testo costituzionale per quello che è, senza ulteriori estrinsecazioni che, oltre tutto, possono dar luogo a fraintendimenti.

È opportuno, quindi, evitare di parlare della generalità delle funzioni amministrative da attribuire ai comuni, che potrebbe far pensare, come da qualche commentatore è stato già avanzato, che i comuni possano essere legittimati alla titolarità di qualsiasi specie di funzione o di compito amministrativo, ciò che sicuramente non è perché vi sono funzioni proprie dello Stato, funzioni proprie delle regioni e così via. Occorre quindi usare una formula che, limitandosi ad esplicitare il principio di sussidiarietà, ne chiarisca precisamente la portata ed i limiti.

La seconda questione concerne i principi dell'amministrazione sostanziale (particolarmente, l'articolo 106). Quanto alle fonti, sia sul versante dell'organizzazione che su quello dell'attività, il testo recepisce gli orientamenti dell'ordinamento più recente, a partire dalla legge n. 400 del 1988 fino alla n. 59 del 1997, intesi a dare forte consistenza al potere regolamentare del Governo e delle singole amministrazioni, restando alla legge esclusivamente la fissazione dei principi.

Questo processo di delegificazione è senz'altro da condividere, sia per ragioni che attengono all'organizzazione corretta del lavoro parlamentare (che proprio per svolgere un ruolo incisivo deve limitarsi a legiferare sulle grandi questioni del paese), sia per ragioni che attengono all'esi-

genza di flessibilità che in materia di amministrazione la fonte normativa deve possedere e al rilevante contenuto tecnico che essa presenta, tale da renderne più opportuna l'elaborazione a livello regolamentare, una volta che con legge vengano fissati i relativi principi. Sul punto si deve, peraltro, ricordare che i regolamenti del Governo sono sottoposti al parere del Consiglio di Stato, che assicura la massima garanzia sul piano tecnico.

In secondo luogo la normativa proposta stabilisce i principi dell'azione e dell'organizzazione delle pubbliche amministrazioni, principi che sono quelli noti, ormai acquisiti, di imparzialità, ragionevolezza e trasparenza, cui si aggiungono quelli di efficienza, efficacia ed economicità, che nel testo vengono imputati all'organizzazione, ma che in effetti concernono tutta l'amministrazione e, segnatamente vorrei dire, il versante dell'attività.

Viene altresì esplicitato il principio, anch'esso acquisito, della distinzione tra organi di direzione politica ed organi amministrativi, principio che indubbiamente rafforza l'autonomia e l'imparzialità dell'amministrazione, ma tuttavia necessita di una legislazione ordinaria adeguata a renderlo effettivo, sia attraverso una maggiore valorizzazione economica e giuridica dei funzionari professionali chiamati a più alte responsabilità, sia conferendo agli organi di direzione politica strumenti tali da consentire loro una effettiva verifica dei risultati, una effettiva capacità di controllo sull'operato degli uffici professionali con strumenti corrispondenti a quelli propri dell'imprenditore privato.

Sul procedimento il testo propone l'inserimento dei principi ormai entrati nell'ordinamento, soprattutto a seguito della legge n. 241 del 1990. Appare tuttavia che un'articolazione così analitica e una così ampia generalizzazione non siano opportune in un testo costituzionale, nel quale sembra sufficiente inserire il principio del giusto procedimento, che tutti quelli in sé riassume e la cui mancanza nel testo costituzionale vigente ha fatto più volte sentire le sue conseguenze negative.

In terzo luogo, e vorrei dire soprattutto in termini di innovazione, il testo prevede che le pubbliche amministrazioni agiscono in base alle norme di diritto privato con forte sottolineatura del concetto, peraltro già diffuso nella migliore dottrina e nella più avanzata giurisprudenza, che esiste un diritto comune a tutti gli operatori giuridici. Questo diritto comune è quello che trova nel codice civile i suoi principi generali.

Occorre stabilire precisamente il senso di tale affermazione. Esso innanzitutto sta in ciò: le pubbliche amministrazioni, tutte, senza eccezioni, sono dotate della capacità giuridica generale, il che consente loro l'utilizzo della strumentazione di diritto privato per ogni azione giuridica da compiere, salve diverse previsioni di legge.

Si tratta di un principio che già può dirsi affermato nel vigente ordinamento, ma affiorano qua e là dubbi in giurisprudenza, soprattutto in ordine alla portata generale dello stesso; appare perciò necessaria una sua solenne affermazione.

Il senso di tale affermazione sta anche nel fatto che le amministrazioni, salvo i casi individuati dalla legge di esercizio dei poteri pubblici, applicano nel loro operare non il diritto pubblico, come per molti decenni si è ritenuto da noi e dagli altri paesi dell'area continentale, ma il diritto privato. Insomma, ribaltando l'antica affermazione del nostro Cammeo (il diritto pubblico è il diritto comune ordinario per i rapporti tra individuo e Stato), il diritto pubblico cessa di essere il diritto comune dell'agire amministrativo.

Resta disciplinata dal diritto pubblico l'area dell'esercizio dei poteri pubblici, la cui determinazione è lasciata al legislatore ordinario con riferimento non solo ai casi in cui il modulo dell'esercizio del potere è tecnicamente necessario per la produzione di un certo tipo di effetti, cioè l'area dell'imperatività in senso tecnico, ma anche i casi in cui esigenze di imparzialità e di trasparenza possono indurre all'utilizzo del modulo, pur se questo non risulti strettamente necessario sul piano tecnico.