

Si pensi, per esempio, alle procedure di evidenza pubblica nella ricerca del contraente nei contratti pubblici.

Quanto alla responsabilità per danni delle pubbliche amministrazioni, già affermata peraltro dall'articolo 28 e male, malissimo applicato dalla giurisprudenza, deve essere dichiarata in modo tale da rendere inequivoca la sua estensione ad ogni specie di attività amministrativa, sia mediante atti, sia mediante operazioni, sia se regolata dal diritto pubblico, sia dal diritto privato.

Anche l'amministrazione pubblica, come qualsiasi cittadino, deve essere chiamata a rispondere dei danni che produce a terzi per colpa o dolo dei suoi funzionari o anche soltanto per gli effetti prodotti da atti illegittimi, a prescindere dalla situazione soggettiva che il terzo danneggiato possa vantare, purché sussista ovviamente un chiaro nesso di causalità tra l'azione o l'omissione da parte dell'amministrazione e il danno prodotto a terzi.

L'ultima questione concerne la giurisdizione. Il testo proposto prevede la permanenza nell'ambito dell'unità funzionale della giurisdizione di un giudice amministrativo competente per la cognizione delle controversie con le pubbliche amministrazioni quali determinate dalle legge.

La scelta della Commissione su questo punto è da condividere sotto molti aspetti. Sicuramente è da condividere la previsione di un giudice amministrativo separato dal giudice ordinario e specializzato quanto a competenze anche di ordine tecnico, secondo il modello continentale, che non sembrerebbe opportuno abbandonare nel momento in cui nello stesso ordinamento inglese si sta facendo strada la formazione di organi giurisdizionali specializzati per le questioni concernenti le controversie con l'amministrazione.

Ma quali sono le controversie da attribuire alla cognizione di questo giudice? L'attuale sistema nel quale il giudice amministrativo è competente in ordine alle controversie concernenti interessi legittimi e il giudice comune in ordine alle controversie concernenti diritti è sicu-

mente da abbandonare. Nella nostra precedente esperienza esso è stato fattore di rilevanti guasti nel funzionamento complessivo dell'ordinamento e causa di disordine sociale, data l'incertezza che obiettivamente provoca nella determinazione del giudice cui i cittadini possono rivolgersi per la soluzione delle loro controversie con l'amministrazione. Deve essere viceversa la legge a determinare quali siano le materie, gli ambiti oggettivi delle controversie che, data la loro attinenza all'amministrazione in senso sostanziale, debbono essere affidati al giudice speciale dell'amministrazione.

Queste controversie (voglio fortemente sottolineare questo punto) non attengono soltanto all'esercizio dell'azione amministrativa disciplinata dal diritto pubblico, quella cioè che si concretizza nell'esercizio di poteri pubblici, ma attengono anche, secondo la scelta del legislatore positivo, all'esercizio di azioni amministrative disciplinate dal diritto privato, secondo il principio sopra ricordato della Commissione che si condivide pienamente. Deve essere quindi omesso ogni riferimento in materia di giurisdizione all'esercizio di poteri pubblici, come viceversa curiosamente compare nel testo, proprio perché questo significherebbe che l'esercizio dell'amministrazione secondo le regole del diritto privato, perciò una parte molto consistente dell'azione amministrativa, verrebbe sottratto al giudice amministrativo, il quale viceversa deve essere chiamato a conoscere dell'azione amministrativa a prescindere dal tipo di diritto applicato.

È altresì da condividere (questo punto va ancora sottolineato) la scelta della Commissione (articolo 131) che, modificando incisivamente il vigente articolo 111 della Costituzione, ha eliminato ogni riferimento al ricorso per Cassazione per questioni di giurisdizione contro le sentenze dei giudici amministrativi, in ciò consentendo al legislatore ordinario di disciplinare *ex novo* la materia in modo assai più flessibile di quello attuale, fondato sulla rigidità del riparto, consentendo perciò, ad esempio, secondo il modello

tedesco, che ad ogni giudice sia dato il potere di ritenere la giurisdizione e prevedendo soltanto organi di risoluzione dei cosiddetti conflitti negativi, dei casi cioè in cui nessun giudice si ritiene competente.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
ALFREDO BIONDI (*ore 18,37*)

VINCENZO CERULLI IRELLI. Nell'ambito dell'unità funzionale della giurisdizione, pur permanendo la specialità del giudice amministrativo, è opportuno organizzare il rapporto tra le giurisdizioni in maniera fluida ed elastica, eliminando perciò ogni vincolo che su questo terreno potrebbe essere posto dalla Costituzione (come effettivamente è nel testo vigente) al legislatore ordinario. La questione di giurisdizione, in quanto tale, dal caso Laurens del 1891 sino ad oggi, è una delle principali disgrazie che il nostro ordinamento giuridico, almeno sul piano tecnico, ha dovuto sopportare.

Quanto all'organizzazione del giudice amministrativo, il modello proposto dalla Commissione, di impronta tedesca anziché francese come quello attuale, prevede un giudice amministrativo organizzato in più gradi e del tutto distinto, anche nell'esercizio della giurisdizione superiore, dal Consiglio di Stato, che resta l'organo di consulenza giuridico-amministrativa del Governo. Questa scelta in se stessa è sicuramente sostenibile e trova riscontro in importanti ordinamenti europei, ma non pare tuttavia da condividere nell'ordinamento italiano, nel quale la specificità del Consiglio di Stato, organo giurisdizionale e insieme di alta consulenza del Governo, ha dato buoni frutti assicurando una proficua commistione di esperienze con reciproco arricchimento dell'una e dell'altra. La funzione di consulenza, esercitata da magistrati a pieno titolo, cioè titolari di funzioni giurisdizionali, si svolge con autorità assai maggiore e presenta più alte garanzie di imparzialità, mentre la funzione giurisdizionale, esercitata da organi composti da magistrati ricchi di esperienza amministrativa pratica, si ar-

ricchisce di elementi di valutazione, di ponderazione dell'assetto effettivo degli interessi che sfuggirebbero a magistrati ricchi soltanto di esperienza giurisdizionale.

Ovviamente, restando le funzioni di giurisdizione amministrativa superiore imputate al Consiglio di Stato, questo andrebbe incisivamente riorganizzato con una netta distinzione tra organi che esercitano le une e organi che esercitano le altre funzioni, così da garantirne la reciproca autonomia.

Altra questione è quella concernente la giurisdizione che ha ad oggetto il giudizio circa la responsabilità dei pubblici funzionari per danni prodotti all'erario, o comunque alle pubbliche amministrazioni, a causa di loro azioni od omissioni colpose o dolose, giurisdizione che oggi è attribuita alla Corte dei conti. Si tratta, come è noto, di una particolarità dell'ordinamento italiano mentre in altri paesi europei questo tipo di giurisdizione è inglobato nella giurisdizione comune in materia di responsabilità per danni. Si pone il problema, su questo punto, se mantenere la specificità dell'ordinamento italiano, e perciò conservare la giurisdizione in materia di responsabilità amministrativa come separata dalla giurisdizione comune. Ciò può avere, invero, giustificazioni concernenti il buon andamento complessivo della pubblica amministrazione, ché la presenza di questa speciale giurisdizione e dell'azione pubblica prevista al fine dell'instaurazione dei giudizi costituisce, pur con i suoi difetti e nonostante gli eccessi che a volte emergono nell'esperienza concreta, un costante freno alla cattiva amministrazione, al comportamento scorretto, illecito o eccessivamente dispendioso dei funzionari e degli agenti pubblici.

L'alternativa, allo stato tuttavia a mio giudizio non condivisibile, sarebbe la soppressione di questa speciale giurisdizione e la sua riconduzione nell'ambito della giurisdizione comune. Non è poi condivisibile in alcun modo la soluzione prospet-

tata dalla Commissione su questo punto che affida la giurisdizione in materia di responsabilità al giudice amministrativo. Il giudizio sulla legittimità dell'azione amministrativa non ha nulla in comune con il giudizio in ordine alla responsabilità per danni prodotti nei confronti dell'erario e delle pubbliche amministrazioni dagli agenti per loro azioni od omissioni colpose o dolose. Si verrebbe oltretutto a sanzionare, addirittura nella sede costituzionale, una delle più evidenti storture della giurisprudenza della Corte dei conti che in molti casi, con grave errore, fa derivare la responsabilità dell'agente dall'accertata illegittimità dell'atto emanato, mentre essa non può che derivare dall'accertamento di uno specifico danno di carattere patrimoniale prodotto all'ente dall'azione o dall'omissione colposa o dolosa dell'agente, cioè dall'accertamento di un elemento oggettivo — il danno — e di un elemento soggettivo — il dolo o la colpa — che pur con particolarità proprie è da assimilare allo schema del giudizio comune di responsabilità.

Su questo punto, dunque, signor Presidente, considerazioni e di ordine tecnico e di ordine politico spingono a mantenere la giurisdizione della Corte dei conti. Ovviamente con i dovuti aggiornamenti di carattere organizzativo e procedurale che sarà compito del legislatore ordinario definire (*Applausi dei deputati del gruppo dei popolari e democratici-l'Ulivo*).

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

GIULIANO PISAPIA. Signor Presidente, signor presidente della bicamerale, onorevoli colleghe e colleghi. Nelle prossime settimane saremo chiamati a scelte destinate ad incidere profondamente sulla vita dell'intera collettività, sul rapporto tra cittadini e istituzioni, sul destino delle generazioni future. Proprio per questo, di fronte alla necessità ampiamente riconosciuta di adeguare alcune norme costituzionali all'evoluzione dei tempi, sento l'esigenza di ribadire il convincimento che tali modifiche potevano e dovevano avvenire

con la procedura prevista dall'articolo 138 della Costituzione. Ne è confermata il fatto che — pure di fronte a modifiche fortemente innovative della seconda parte della Costituzione — non si è ritenuto di proporre la modifica proprio dell'articolo 138, confermando così la validità e l'attualità di tale norma di garanzia. Una premessa, questa, doverosa e necessaria, non certo per spirito polemico, ma per chiarezza nei confronti di chi sarà chiamato, col referendum, ad avere l'ultima parola sulle scelte del Parlamento. Accettare le decisioni della maggioranza, del resto, è la base stessa della democrazia. Così come, porre riserve sul metodo, sollevare rilievi e perplessità rispetto alle soluzioni adottate, battersi con forza per modifiche migliorative, non significa non riconoscere il lavoro e lo sforzo fatto dai componenti della Commissione. Il riconoscimento di tale lavoro spero possa diventare apprezzamento rispetto al risultato finale del vostro e del nostro approfondimento. Così come spero che il testo che stiamo esaminando non sarà considerato un punto di arrivo, ma la base per un ampio confronto costruttivo tra idee, opzioni, posizioni e proposte diverse. Un punto di partenza, quindi, per un lavoro comune, che sappia rispondere all'esigenza di una maggiore partecipazione dei cittadini rispetto a scelte che riguardano il loro vivere quotidiano, i loro diritti, le garanzie rispetto alla libertà individuale. E che, nel contempo, rafforzi le autonomie locali, senza però scalfire i principi di eguaglianza e solidarietà sociale che in una società pluralista e complessa come quella in cui viviamo tendono sempre di più ad essere, non a parole ma nei fatti, indeboliti.

Un progetto, quello che stiamo esaminando, che, a mio avviso, presenta luci ed ombre e lo dico con il massimo rispetto per chi ha profuso energie, intelligenze, speranze e pazienza nella ricerca, non certo facile, di un equilibrio tra posizioni anche profondamente diverse. Come non condividere, del resto, il richiamo fatto da

più parti a considerare la Costituzione come patrimonio di tutti e non di una parte politica?

Luci ed ombre, dicevo. Ombre già evidenziate dall'onorevole Cossutta nella sua relazione, che si è soffermata in particolare sulle problematiche relative al Parlamento, alla forma di Stato e di governo.

Il modello semipresidenziale non ci convince, in quanto determina un rafforzamento dei poteri del Capo dello Stato a scapito del Parlamento, mentre il problema, a nostro avviso, era quello di trovare gli strumenti per rendere il Parlamento sempre di più il centro della rappresentanza democratica. La nostra posizione su questo punto è sempre stata chiara e coerente, in favore dell'adozione di un sistema monocamerale, che consentirebbe il rafforzamento delle prerogative parlamentari e una maggiore efficienza e rapidità nell'approvazione delle leggi; un sistema dunque rispondente alle aspettative della società. Le democrazie si misurano con la forza del Parlamento.

L'obiettivo era quello di uno snellimento del Parlamento, che avrebbe ridotto radicalmente una delle ragioni della sua crisi: i tempi lunghi del processo decisionale, il prevalere degli interessi localistici e la sua pletoricità. Un'unica Camera con non più di 400 parlamentari avrebbe risolto i grandi mali che affliggono il nostro paese nel campo dell'attività legislativa e della governabilità.

Nonostante la non condivisione delle nostre proposte, ci saremmo però aspettati un intervento più incisivo sull'attuale sistema di bicameralismo perfetto, che viene invece sostituito da meccanismi complessi che rischiano di essere forieri di gravi inconvenienti. Come non comprendere, ad esempio, che demandare alla legge ordinaria la possibilità di decidere sul numero dei parlamentari, pur tra un minimo di 400 e un massimo di 500, come è previsto dall'articolo 78, significa aprire un varco dai rischi incalcolabili? Basti pensare alla possibilità per una maggioranza di votare, anche nell'imminenza delle elezioni, una modifica tesa a favorire

la propria parte politica a scapito delle opposizioni e in particolare delle minoranze.

Quanto alla forma di Stato, mi limito — dato il ridotto tempo disponibile — a poche osservazioni soprattutto sugli aspetti che più suscitano perplessità.

Il potere sostitutivo del Governo nei confronti delle regioni nei soli casi di pericolo per la sicurezza e incolumità pubblica incide anche sul principio di eguaglianza tra i cittadini. Confido fortemente e fermamente che il confronto parlamentare possa portare ad un'estensione di tale intervento quanto meno al fine di garantire a tutti un livello minimo di prestazioni sociali.

Né può essere condivisa l'attribuzione delle norme elettorali alla potestà legislativa regionale. La materia elettorale incide direttamente su uno dei diritti fondamentali del cittadino e va dunque interamente ed esclusivamente disciplinata dalla legislazione statale.

Per quanto concerne il sistema delle garanzie, il mio giudizio è sostanzialmente positivo in quanto ritengo si sia raggiunto, su gran parte del testo, un punto di equilibrio che, certo, non era facile. Tanto più se si considerano la delicatezza dei temi e le polemiche che hanno accompagnato i lavori della Commissione nonché, e a maggior ragione, se si considera che vi erano spinte forti, del tutto legittime anche se non condivisibili, che tendevano a mettere in discussione alcuni principi fondamentali, quali l'obbligatorietà dell'azione penale, l'autonomia e l'indipendenza della magistratura e, quindi, a mio avviso, l'eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge.

Debbo dare atto all'onorevole Boato di grande equilibrio, soprattutto di fronte ad attacchi ingiusti ed ingiustificati, provenienti anche da chi neppure si era premurato di leggere le proposte del relatore e fomentava le polemiche per fini che nulla avevano a che vedere con la giustizia. Un conto sono le critiche costruttive ed i rilievi a scelte non condivise, altro è l'attacco gratuito e strumentale.

Anche in tema di giustizia, la Commissione ha fatto una precisa scelta rispetto al dibattito che ha diviso nel tempo i costituzionalisti di tutto il mondo e che già aveva diviso i Padri costituenti. Diversamente dalle prime costituzioni ottocentesche, che si limitavano ad enunciare alcuni principi fondamentali relativi all'organizzazione dello Stato ed ai diritti e doveri dei cittadini (basti ricordare, a tale proposito, l'affermazione napoleonica secondo cui una costituzione deve essere «breve ed oscura»), l'Assemblea costituente, seguendo la tendenza a comprendere nelle carte costituzionali un complesso più ampio di principi tesi a garantire una quantità maggiore di rapporti, fece la scelta di una Carta costituzionale più dettagliata e — aggiungerei — chiara e comprensibile a tutti. Il che era forse necessario, in quanto il nostro paese usciva da una dittatura e forte era l'esigenza, soprattutto da parte di chi era stato in prima linea nella lotta di liberazione, di regolare in modo preciso tutti i principi fondamentali di convivenza civile, in maniera tale da rendere più difficile un loro sovvertimento.

Nella stessa direzione si è mossa la Commissione bicamerale. Prendo atto di questa scelta e confido nel fatto che possa essere uno strumento ulteriore, se non il punto di partenza, per avvicinare i cittadini alla giustizia e la giustizia ai cittadini.

Non può non vedersi con favore, allora, la costituzionalizzazione di alcuni fondamentali principi di civiltà giuridica già consacrati nelle convenzioni internazionali: oralità, concentrazione ed immediatezza, tempestività dell'accusa, parità tra le parti del processo, effettività del diritto di difesa anche per i non abbienti.

L'unico rischio sul quale vale la pena di soffermare la riflessione di tutti, in pieno spirito costruttivo, è che, in periodi di profonda e continua evoluzione della società dal punto di vista politico, sociale, economico, una Costituzione eccessivamente rigida possa rendere più difficile — e in taluni casi ritardare — le eventuali, necessarie modifiche di adeguamento alla realtà sociale.

Per quanto riguarda il merito del testo, profonda è la mia convinzione che sia stato raggiunto l'obiettivo di impedire qualsiasi limitazione all'autonomia e all'indipendenza di tutta la magistratura. Le garanzie di indipendenza della magistratura requirente risultano addirittura rafforzate rispetto all'attuale formulazione dell'articolo 107. Il testo proposto dalla Commissione («I magistrati del pubblico ministero sono indipendenti da ogni altro potere e godono delle garanzie stabilite nei loro riguardi dalle norme sull'ordinamento giudiziario») offre le più ampie garanzie rispetto al rischio di sottoposizione dei pubblici ministeri all'esecutivo o anche soltanto della limitazione della loro indipendenza.

È pur vero che in una prima ipotesi si prevedeva che non solo i giudici ma anche i PM fossero sottoposti soltanto alla legge; in tal senso andava anche la proposta di riforma costituzionale da me presentata. Ma, al di là della necessità di un ulteriore approfondimento, non è secondaria la considerazione che il PM non è un giudice e che quello del pubblico ministero è un ufficio con una precisa gerarchia: procuratore capo, procuratore aggiunto, sostituti procuratori.

La formulazione valida per i giudici, quindi, potrebbe creare per i pubblici ministeri difficoltà, polemiche e scontri che danneggerebbero la giustizia.

Viene inoltre riaffermata con forza l'obbligatorietà dell'azione penale. I reati debbono essere perseguiti chiunque sia il responsabile. Né sembra sminuire la portata di tale fondamentale principio il fatto che il pubblico ministero possa avviare le indagini solo in presenza di una *notitia criminis*. Anzi, tale indicazione potrà evitare in futuro eccessi, abusi o e invasioni di campo che vi sono state in passato, anche se da parte di un numero estremamente limitato di pubblici ministeri, e che tanto hanno danneggiato l'amministrazione della giustizia.

Particolarmente positive sono le norme tese a rafforzare il ruolo del giudice, a garantirne la terzietà nel senso di renderlo effettivamente imparziale tra accusa

e difesa. Merita di essere sottolineato il secondo comma dell'articolo 129 — la cui formulazione è peraltro, a mio avviso, suscettibile di miglioramento — che attribuisce rango costituzionale al cosiddetto principio di offensività da tempo considerato dalla dottrina, soprattutto da quella progressista, un imprescindibile pilastro dell'ordinamento penale di uno Stato di diritto.

In virtù di tale principio non può avere rilevanza penale un fatto che non crei effettiva lesione del bene giuridico tutelato. È vero che il principio di offensività, secondo autorevole dottrina, è già sancito dall'articolo 49 del codice penale e che è ritenuto comunque operante quantomeno come canone interpretativo. Tuttavia, l'espressa consacrazione di tale principio a livello costituzionale non può essere sottovalutata ed è un forte segnale rispetto al tanto auspicato diritto penale minimo o diritto penale mite.

La formulazione dell'articolo 131 merita una più approfondita riflessione. È certamente positivo che, nell'ammettere il ricorso per cassazione solo nei casi previsti dalla legge, sia in ogni caso assicurato un doppio grado di giudizio. Ma mi chiedo, e vi chiedo, se non sia il caso di prevedere espressamente, quantomeno in presenza di condanne a pena detentiva, un doppio grado di giudizio di merito oltre alla possibilità di ricorrere in Cassazione. Non sarebbe questo un segnale di alta civiltà giuridica e un modo per limitare, per quanto umanamente possibile, i troppo frequenti errori giudiziari? Non vorrei che, dopo aver previsto nuove e giuste garanzie a tutela dei diritti individuali, si finisse per non porre uno steccato alla soppressione, purtroppo da più parti auspicata, di una garanzia fondamentale a tutela della libertà individuale, cioè la possibilità di impugnazione nel merito e per violazione di legge quantomeno quando le sentenze incidono sulla libertà personale dei cittadini.

Forti perplessità, invece, suscita la suddivisione in due sezioni del Consiglio superiore della magistratura ordinaria. Non credo realistico il rischio, pur pavento

tato da molti, di un presunto imbavagliamento nei confronti dei pubblici ministeri. Al contrario, temo fortemente che, se il Parlamento non si orienterà diversamente, si rafforzerà ulteriormente il potere dei pubblici ministeri. Se l'obiettivo era quello di pervenire ad una effettiva terzietà del giudice, di restituire alla difesa il ruolo di garante del giusto processo senza indebolire il pubblico ministero, forte è il timore che la scelta della suddivisione del Consiglio superiore della magistratura in due sezioni finirà con l'essere un vero e proprio *boomerang*. Anziché la parità tra accusa e difesa e un giudice equidistante tra le parti, avremo un pubblico ministero con ancora più potere non solo rispetto alla difesa, ma anche — temo — nei confronti del giudice. Con il rischio di stravolgere, con questo solo articolo, quel delicato equilibrio cui tendono altre parti del testo approvato dalla Commissione.

Invito i colleghi tutti a riflettere sul rischio, anzi la certezza, del fatto che la divisione in sezioni del Consiglio superiore della magistratura determinerà un ulteriore squilibrio anche a livello istituzionale. Non mi soffermo in questa sede sulla distinzione fra potere e ordine. Certo è che — con la divisione del Consiglio superiore della magistratura in due sezioni, ciascuna con un proprio presidente — avremo di fatto quattro poteri dello Stato: l'esecutivo, il legislativo, il giudiziario giudicante e il giudiziario requirente, con tutte le conseguenze facilmente intuibili a livello istituzionale e a livello endoprocessuale.

Non condivido, invece, gli allarmismi suscitati dalla modifica della proporzione tra i componenti laici e i componenti togati. Resta la prevalenza dei membri togati e soprattutto questi, eletti dal Senato delle garanzie tra professori universitari in materie giuridiche e avvocati di grande esperienza, saranno e dovranno essere espressione non del potere politico, ma della cultura giuridica.

Come dimenticare, del resto, che proprio in sede di Comitato per le garanzie della Costituente era stata approvata, oltre che prospettata, la parità numerica dei

componenti laici e di quelli togati. Piuttosto, vale la pena di rivedere il rapporto numerico tra componenti del CSM e componenti della corte di giustizia della magistratura, di costituzionalizzazione del *quorum* per l'elezione dei componenti laici, onde evitare che, in un sistema maggioritario, siano tutti espressione della stessa cultura e portatori degli stessi valori.

Fondamentale poi è una più approfondita riflessione rispetto alla presidenza del CSM. Con l'elezione diretta non avremo più un Presidente della Repubblica *super partes* e quindi con quel ruolo di garanzia anche per l'autonomia di indipendenza di giudici e di pubblici ministeri.

Nella direzione di un rafforzamento delle garanzie di indipendenza della magistratura si muove, a mio avviso, anche la proposta di attribuire l'azione disciplinare ad un organo realmente autonomo e indipendente, quale il procuratore generale eletto dal Senato della Repubblica a maggioranza dei tre quinti e con tassative incompatibilità. Tema delicatissimo, certo, ma troppi dimenticano che oggi l'azione disciplinare è facoltativa ed è demandata al procuratore generale presso la Corte di cassazione, che pure fa parte del CSM, e al ministro della giustizia, espressione dell'esecutivo e quindi soggetto politico e di parte. La stessa Associazione nazionale magistrati, del resto, oggi critica rispetto all'obbligatorietà dell'azione penale, si era in passato ripetutamente espressa « proprio allo scopo di garantire indipendenza e correttezza dei magistrati per la riforma del sistema disciplinare attraverso i due correlati istituti della tassatività degli illeciti e dell'obbligatorietà dell'azione penale ».

Poche considerazioni ancora. Una prima relativa all'ultimo comma dell'articolo 130. L'attuale formulazione non mi convince in quanto, pur nel lodevole intento di rendere accessibile ed effettiva la possibilità di difesa anche per i non abbienti, appare del tutto inadeguata per il raggiungimento dello scopo preposto,

riverberando anzi alcuni effetti decisamente negativi che potrebbero addirittura conculcare il diritto di difesa.

Il rischio è di trovarci di fronte ad un difensore pubblico che dovrebbe perseguire interessi in contrasto con quelli collettivi. Si pensi, in particolare, al processo penale ove il difensore ha come contraddittore chi rappresenta la potestà punitiva dello Stato e, in certi casi, anche l'Avvocatura dello Stato, che difende interessi civili opposti a quelli dell'imputato. Identica, paradossale situazione potrebbe determinarsi nel giudizio amministrativo, laddove il singolo ricorra contro lo Stato o una sua articolazione giuridica, lamentando lesione di interessi legittimi. Altro dato negativo sarebbe l'eliminazione della libertà di scelta del difensore di fiducia da parte del cittadino non abbiente, oggi prevista dalla legge ordinaria.

In realtà, piuttosto che inseguire modelli normativi estranei al nostro ordinamento ed alla nostra cultura giuridica e che, oltre tutto, non hanno dato risultati positivi neppure in ordinamenti del tutto differenti dal nostro ove ad esempio non vige l'obbligatorietà dell'azione penale si potrebbe conseguire, con risultati migliori, l'obiettivo dell'effettività della difesa dei non abbienti mediante opportune modifiche ai testi di legge ordinaria vigenti o alla loro costituzionalizzazione.

Particolare apprezzamento merita la soppressione dei militari tribunali in tempo di pace, un istituto ormai anacronistico, come da tempo e da più parti rilevato, e la previsione anche per i tribunali militari di guerra che il procedimento debba svolgersi nel rispetto dei diritti inviolabili dell'uomo.

Di particolare rilievo è altresì il riordinamento della giurisdizione amministrativa, con l'unitarietà della funzione giurisdizionale e quindi l'equiparazione del giudice amministrativo e del magistrato ordinario quanto a *status*, incompatibilità e reclutamento. La competenza del giudice amministrativo non si baserà più sull'incerta dicotomia interessi legittimi-diritti soggettivi, ma sarà direttamente indicata dalla legge, pur dovendo riguar-

dare l'esercizio di pubblici poteri. Si introduce così un indubbio elemento di chiarezza e di certezza giuridica che renderà più chiari i rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione. Un'ultima considerazione sul ruolo e la composizione della Corte costituzionale. È da evitare che un eccesso di funzioni — mi riferisco, per esempio, ai giudizi di legittimità promossi da un quinto dei componenti della Camera — determini da un lato un sovraccarico di lavoro, che ne metterebbe a rischio l'efficienza e la celerità, e dall'altro una deleteria politicizzazione, che sarebbe favorita dalla possibilità di esprimere pubblicamente da parte dei giudici l'eventuale opinione in dissenso.

Nel concludere l'intervento, sento l'esigenza, al di là del merito sulle scelte operate, di ringraziare chi si è fortemente impegnato nei lavori della Commissione, che ha avuto il merito di aver rispettato i tempi e le procedure di una legge che, troppi oggi lo dimenticano, aveva riscosso ampio consenso nelle aule parlamentari. Non è rassicurante il fatto che ciò debba essere ricordato proprio da chi invece aveva espresso il proprio dissenso.

Quello della Commissione bicamerale è stato, al di là delle riserve sottolineate in molti interventi, un lavoro importante; importante per quanto riguarda la giustizia in questo punto di approdo, sia pur così parziale, per le significative modifiche avvenute nel corso del cammino intrapreso, e speriamo ancora più significative per gli ulteriori miglioramenti che potremo apportare nell'interesse dei cittadini affinché il testo sappia coniugare tutela dei diritti individuali e collettivi, obbligatorietà dell'azione penale, in un diritto penale minimo e mite, autonomia e indipendenza della magistratura. Questo è il nostro obiettivo; se saremo in grado di raggiungerlo potremo finalmente dare una risposta alle attese dei cittadini, nella prospettiva di una giustizia garantita e garantista, equa e non vendicativa, che non sia — come troppo spesso accade — forte con i deboli e debole con i forti. Una giustizia che trasformi da mera petizione di principio a realtà concreta il principio

secondo cui la legge è uguale per tutti (*Applausi dei deputati dei gruppi di rifondazione comunista-progressisti, della sinistra democratica-l'Ulivo e dei popolari e democratici-l'Ulivo*).

PRESIDENTE. La ringrazio, onorevole Pisapia.

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

GIUSEPPE GALATI. Signor Presidente, il dibattito che ci vede impegnati sulla base dell'intenso e non facile lavoro compiuto dalla Commissione bicamerale riguarda la necessità — in un momento difficile della nostra storia — che il Parlamento e le forze politiche raggiungano un decisivo accordo per riscrivere la seconda parte della Costituzione.

Gli ideali e i valori a cui deve ispirarsi una moderna Costituzione sono plurimi; accanto a quelli dell'equità e della solidarietà si devono porre quelli dell'autonomia e della responsabilità. Si tratta di valori fondamentali per una democrazia che voglia stare al passo con le grandi trasformazioni sociali e culturali del nostro tempo.

In quest'ottica si avverte la necessità di una profonda riforma delle istituzioni; non è più possibile mantenere in vita un sistema politico bloccato, che non dà autorevolezza al Governo, né permette all'opposizione di svolgere il ruolo che le è proprio. Tutto ciò infatti produce una caduta di legittimità dei partiti dando fiato alle trombe dei sostenitori dell'antipolitica.

Parte quindi da lontano la necessità di assicurare al paese la stabilità di un sistema politico e la governabilità per favorire il corretto equilibrio dei poteri, per realizzare il federalismo, per mettere a punto un sistema di garanzie che tuteli i diritti dei cittadini e la civiltà del paese stesso. Tutti abbiamo interesse a conseguire gli obiettivi fondamentali legati alle riforme costituzionali.

La crisi del nostro sistema costituzionale si è pericolosamente aggravata con l'introduzione del sistema elettorale mag-

gioritario, poiché a fronte di una Costituzione basata sul sistema parlamentare si è predisposto un meccanismo elettorale che tende verso il Governo del *premier*. A tutto ciò si è aggiunta anche una crisi profonda e radicata dei poteri locali, privi di una reale autonomia.

Il sistema delle autonomie elaborato dai nostri costituenti si basava essenzialmente su una forma di decentramento in cui i poteri erano solo in minima parte attribuiti o delegati alle regioni; oggi vi sono tensioni autonomistiche provenienti sia dal nord sia dal sud del paese, che rendono indispensabile intervenire con riforme reali.

Occorre quindi costruire un sistema istituzionale capace di coniugare la governabilità con la tutela delle minoranze in uno Stato che sia all'insegna del presidenzialismo e del decentramento, che sappia realizzare un sistema bipolare anche se non bipartitico. Dobbiamo onestamente riconoscere che la seconda parte della Costituzione aveva mostrato ormai da tempo potenzialità e limiti dei quali non sempre si è apprezzata tempestivamente la giusta portata. Solo la capacità del Parlamento di assorbire, senza eccessivi traumi, spinte dirompenti, ha evitato di mettere in crisi l'intero sistema istituzionale. Occorreva però prendere coscienza del particolare momento, delle nuove, pressanti e legittime richieste provenienti dai diversi livelli territoriali, per mettere mano ad una revisione per certi versi indifferibile.

Federalismo, sussidiarietà, elezione diretta del Presidente della Repubblica, inserimento in Costituzione dell'*authority* della Banca d'Italia, partecipazione all'Unione europea, sdoppiamento del CSM e contestuale separazione delle funzioni, nuove regole per la giurisdizione, sono questi i principali tratti somatici approvati nel progetto di revisione costituzionale dalla Commissione bicamerale e sui quali noi discutiamo.

Dopo quindici anni si avvia un processo di revisione che abbandona il limbo delle ipotesi e può quindi giungere a risultati concreti.

I lavori della bicamerale sono stati una preziosa occasione di confronto di impostazioni politiche e giuridiche, un vivaio di proposte dalle quali certo non possiamo prescindere sia nell'identificazione dei problemi sia nella ricerca delle soluzioni. Dobbiamo però chiederci tutti insieme se il testo licenziato abbia centrato gli obiettivi proposti. Certo, per conto nostro non è possibile dare una risposta affermativa né per l'uno né per l'altro di questi fondamentali obiettivi. Non mi sembra infatti che le due proposte di modifica relative alla forma di governo abbiano costituzionalizzato il bipolarismo. Innanzitutto, l'elezione diretta del Presidente non è all'uopo sufficiente se poi quest'ultimo mantiene solo funzioni di garanzia e se addirittura da parte di alcuni settori parlamentari se ne vuole ridurre il ruolo.

In secondo luogo, la diversa impostazione ipotizzata nel rapporto tra Parlamento ed esecutivo rappresenta certo un netto miglioramento rispetto al precedente sistema, ma non esclude la possibilità di spostamenti di singoli e di gruppi capaci di aggregare nuove maggioranze, che gli elettori non avevano scelto e forse neppure immaginato.

In terzo luogo, non serve alla causa del bipolarismo la riduzione del numero dei parlamentari, poiché ciò costituisce soltanto un altare sacrificale di un certo populismo demagogico ed antiparlamentare. È evidente che questa diminuzione, a fronte di una modesta e forse inesistente riduzione dei costi di gestione, produrrebbe un duplice effetto deleterio: un rapporto meno stretto tra eletti ed elettori in un collegio più ampio; l'aumento dei costi delle competizioni elettorali, con significativi risvolti nella selezione dei candidati, che avverrebbe per censo e con tutti i limiti che abbiamo già rilevato nella prima Repubblica.

In effetti, il solo consistente contributo alla causa del bipolarismo è venuto dalla proposta, che non apparteneva alla discussione ed alla competenza della bicamerale, del doppio turno di coalizione,

che è stata poi oggetto di un anomalo ordine del giorno presentato in Commissione.

Esprimiamo un giudizio negativo sulla proposta relativa alla forma di Stato uscita dalla Commissione bicamerale. Non ha senso proporre un certo grado di federalismo; la Costituzione o è federale o non lo è. E la Costituzione delineata dalla bicamerale non lo è per nulla, giacché non stabilisce un principio di sussidiarietà e mantiene una distinzione ambigua per quanto riguarda il rapporto tra le funzioni del pubblico e del privato. Assegna inoltre allo Stato un'eccessiva pletora di funzioni attraverso l'ambigua formula della tutela di imprescindibili interessi nazionali, mantenendo parimenti in capo allo Stato, pressoché inalterato, l'attuale livello di risorse finanziarie, mediante una altrettanto ambigua formulazione che esclude dalla ripartizione tra le regioni e lo Stato centrale le risorse necessarie per gli interventi volti a favorire uno sviluppo economico e sociale equilibrato sul territorio nazionale. Ciò è sufficiente a riportare in capo allo Stato tutte le funzioni relative ai poteri di prima, e ciò certamente non può essere definito federalismo. Del resto la proposta formulata in riferimento alla forma di governo è ambigua non meno di quanto lo sia quella relativa alla forma di Stato. Vi è l'elezione diretta del Presidente della Repubblica, ma i suoi poteri sono, per un verso, molto limitati, e, per l'altro, eccessivi per un sistema di governo che si vuole di natura parlamentare, a differenza di ciò che avviene in altri paesi. In Francia non è infatti necessaria alcuna coerenza fra il sistema elettorale con il quale si elegge il Capo dello Stato e quello per l'elezione del Capo del Governo. È casuale il modo in cui si è giunti alla scelta di un modello presidenziale o del premier, senza pervenire ad una soluzione organica per quanto concerne la forma di governo. Inoltre, si rischia anche di entrare in contrasto con la prima parte della Costituzione. Se infatti quest'ultima fu il frutto dei partiti organizzati, com'è chiaramente detto nell'articolo 49, che attribuisce appunto ai

partiti niente di meno che la funzione di determinare la politica nazionale, come si può rispettare la sostanza di tale disposizione costituzionale rispetto ad una forma di governo che prevede il passaggio dai partiti al popolo?

Tali considerazioni possono essere rivolte anche alla riforma del bicameralismo. La maggiore novità che la bicamerale ha prodotto è la sottrazione di libertà fondamentali dal potere del Governo. Se noi tutti immaginiamo di passare quindi ad un modello rigidamente bipolare sarebbe con tutta evidenza conclusa l'esperienza del bicameralismo cosiddetto perfetto, perché in un sistema bipolare non vi è luogo per due Camere con composizione e poteri identici. Fino ad ora, però, lo abbiamo visto, bicameralismo e bipolarismo non sono emersi ancora con la forza e l'evidenza necessaria. Abbiamo soltanto assistito ad un orientamento trasversale tendente a ridurre drasticamente gli spazi di iniziativa politica autonoma delle Assemblee legislative e rappresentative in genere nei confronti dei rispettivi esecutivi.

Per quanto riguarda poi la magistratura, il fatto più rilevante che è emerso per quanto riguarda l'opinione pubblica credo sia stata l'attenzione da parte dei magistrati per il lavoro compiuto dalla bicamerale e dal relatore. Dobbiamo allora chiarire fino in fondo che cosa vogliamo per il sistema delle garanzie e per la magistratura.

Certamente non è sostenibile il principio delle due sezioni senza creare le condizioni per la separazione delle carriere tra giudici e pubblici ministeri. Qualcuno oggi in quest'aula ricordava che bisogna assolutamente assicurare l'indipendenza della magistratura, che è senz'altro una conquista di civiltà. Tuttavia, la separazione delle carriere non significa che il pubblico ministero debba essere soggetto all'esecutivo o ne debba essere condizionato; ci sono forme, modi e provvedimenti per poterlo evitare.

Credo quindi che a noi ed a questa discussione serva una riflessione molto attenta. Non si tratta di fare dei compro-

messi; non sono pensabili per una vicenda che riguarda il futuro del paese compromessi politici o accordi di altra natura, perché qui non sono in discussione una legge, né una riforma ordinaria, ma la qualità e la stabilità della nostra democrazia.

Il risultato della bicamerale, quindi, è un punto di partenza, non di arrivo. Ora è giunto il momento delle scelte, quelle scelte che la bicamerale non ha voluto o non ha potuto fare, perché ha cercato di raccogliere intorno alle sue proposte la maggiore quantità di consensi. Non sempre, però, l'ottima qualità dei risultati dipende dalla quantità dei consensi.

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

ERNESTO STAJANO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il testo licenziato dalla Commissione bicamerale, che ci apprestiamo ad esaminare, è frutto di un lungo e complesso lavoro che ha visto a confronto maggioranza ed opposizione in un dibattito spesso spigoloso, ma sempre improntato ad un alto senso di responsabilità ed arricchito dal contributo di tutte le correnti della variegata cultura politica italiana.

La bozza prodotta dalla Commissione bicamerale è dunque il risultato di una difficile mediazione e non deve quindi risultare scandaloso se presenta ancora tratti contraddittori, talora anche gravi, che devono essere superati per portare a compimento l'opera.

Sullo sfondo della riforma della seconda parte della Costituzione emerge l'Europa, a cui l'Italia si deve pienamente uniformare, anche dandosi un'architettura istituzionale moderna, un'organizzazione governativa ed amministrativa in grado di colmare la nostra arretratezza rispetto agli altri paesi sviluppati, con i quali dobbiamo poter competere e cooperare con pari potenzialità, anche dal punto di vista della struttura istituzionale e costituzionale.

In questa prospettiva nazionale, strettamente coniugata all'Europa, sono neces-

sariamente diretti i nostri obiettivi di politica costituzionale.

Sul lavoro della Commissione bicamerale rinnovamento italiano conferma il suo giudizio positivo, anche se — e non poteva essere diversamente — ci è stato consegnato un disegno costituzionale che va completato, come ho già detto, apportando miglioramenti tecnici di non poco momento. In particolare, occorre procedere con grande senso di responsabilità su due temi, sui quali vorrei in particolare concentrare la mia attenzione, quello della forma di governo ed i problemi della giustizia.

Per quel che attiene alla forma di governo si è giunti, attraverso un voto piuttosto avventuroso della bicamerale, ad un modello semipresidenzialista, a nostro avviso largamente insoddisfacente.

La Commissione si è divisa su questa scelta, ma ora è necessario lavorare su questa indicazione, affinché possa rappresentare un'opportunità per tutti.

L'idea di un'elezione diretta del Presidente della Repubblica deve essere, a mio avviso, valutata e valorizzata in tutti i suoi aspetti, se non si vogliono creare situazioni di difficoltà, autentiche petizioni di principio.

Non è possibile immaginare che un organo che deriva dalla diretta investitura popolare possa trovare così forti limitazioni nel suo operare. Non si può non accettare l'idea che allo stesso siano conferite funzioni determinanti anche per quel che attiene l'indirizzo politico nazionale nella convergenza con altri organi, cui sono altrettanto doverosamente deputate queste funzioni e, in primo luogo, il Parlamento. Si rischia, altrimenti, di dar vita ad un personaggio pirandelliano alla ricerca del suo ruolo e noi sappiamo quanto, in un momento di così difficile transizione, la costituzione materiale abbia la possibilità di prevalere su quella formale.

Alcune anche ristrette indicazioni costituzionali hanno avuto la possibilità di manifestarsi — grazie a Dio in positivo — nella nostra recente esperienza storica con una forza che non si poteva imma-

ginare e che era imprevista anche nella penna e nelle riflessioni dei più avveduti studiosi di diritto costituzionale favorevoli ad un ampliamento dei poteri presidenziali, al di là di quelli ristretti di garanzia che il nostro attuale ordinamento gli affida.

Dovete immaginare quale potrebbe essere la potenzialità disgregatrice di un Presidente della Repubblica eletto dal popolo che non vedesse riconosciuta questa sua forte legittimazione anche dal punto di vista politico. La tentazione — ma, direi, ancor più fortemente e stringentemente l'obbligo — di ricercare un modo per affermare il senso ed il valore della legittimazione popolare diventerebbe fatale e tenderebbe ad introdurre elementi di destabilizzazione del sistema. Certo, molto dipenderebbe dalla personalità di chi, di volta in volta, si trovasse ad occupare quell'alto incarico, ma l'elezione popolare da questo punto di vista non garantisce nessuno — lo sappiamo bene — dalla possibilità che accedano alla suprema magistratura anche personaggi che magari si connotano per qualità diverse dall'equilibrio, dalla moderazione, dal senso della misura e dello Stato che noi tanto apprezziamo (e doverosamente) in chi ha ricoperto questo incarico in tempi recenti e meno recenti.

Io credo che solo un'adeguata conformazione dei ruoli in qualche misura renda possibile limitare i danni di personaggi esuberanti e della vocazione plebiscitaria che un tale incarico, che deriva dalla volontà popolare espressa a suffragio universale, può fatalmente — e l'esperienza storica in questo senso ci soccorre — determinare.

A questo riguardo non ci deve essere, a mio avviso, alcuna ambiguità, alcuna incertezza. Se la scelta deve essere fatta, ed io sono fra quelli che ritengono sia giusto farla per adeguare le nostre istituzioni alle necessità di governo, ma anche alla volontà largamente espressa dal popolo italiano, ebbene bisogna avere il coraggio e la determinazione di spingerla fino in fondo, indicando precisamente un ambito di competenze entro le quali si

può svolgere con serenità e con un forte sistema di controllo anche l'azione di una così prestigiosa ed autorevole magistratura.

A tutto questo, naturalmente, a questa esigenza di chiarezza si collega anche la necessità che finalmente anche il nostro sistema affronti il connesso tema — estraneo, per dire il vero, al disegno costituzionale — della riforma delle leggi elettorali con quella chiarezza che si addice ai sistemi ormai completamente bipolari. Lo sostiene chi, come me, milita in un partito che, in astratto, secondo quello che si dice, non avrebbe certamente nulla da guadagnare dall'affermazione di un sistema maggioritario sostenuto da un sistema elettorale uninominale a doppio turno, che sicuramente non favorisce, come è noto, le piccole forze, ma che mi sembra sia comunque uno strumento indispensabile per dare compiutezza al sistema.

Occorre agire con coraggio, anche quando il disegno costituzionale che si intende sostenere e in cui si crede fortemente collide con i propri interessi, che personalmente non considero in alcun modo, perché non do ad essi alcun valore.

Vorrei spendere la seconda parte del mio intervento per affrontare i temi della magistratura. Pur essendo da qualche tempo interessato ad altre questioni, non posso non riconoscere una affezione profonda e forse anche una qualche maturata esperienza in tale settore.

Devo dire che la riforma istituzionale sui temi relativi alla magistratura appare eccessivamente tiepida e modesta. L'indirizzo di riforma costituzionale, infatti, mi pare cogliere solo in parte le necessità di un intervento radicale su un tema rispetto al quale da troppo tempo ci sono infingimenti e su cui molti manifestano, in modo certamente errato, specie quando si tratta di questioni costituzionali, una falsa o addirittura una cattiva coscienza.

Non credo possa essere messo in discussione, in uno Stato moderno e democratico qual è il nostro, il principio della libertà e dell'indipendenza dei giudici; nessuno può fondatamente oggi sostenere

che una cosa è il ruolo affidato alla magistratura giudicante, ben altro è quello che viene affidato invece alla magistratura inquirente e requirente. Costoro non sono giudici, bisogna riconoscerlo chiaramente ed hanno diritto pertanto ad un tipo di indipendenza diversa da quella che compete ai giudici. Probabilmente, se vogliamo affrontare questo tema fino in fondo, dovremo anche interrogarci sul valore che vogliamo attribuire all'obbligatorietà dell'azione penale, uno dei mezzi attraverso cui i magistrati inquirenti tentano di guadagnare una indipendenza che di fatto non hanno ontologicamente. Soprattutto dobbiamo considerare che, al di là della rigidità dell'astratta formula che vuole obbligatoria l'azione penale, i fatti dimostrano — e bene lo sappiamo — come la realtà sia diversa.

PRESIDENTE. Sono spiacente, onorevole Stajano, ma purtroppo per me, visto l'interesse con cui sto seguendo il suo ragionamento, ha superato il tempo a sua disposizione. La invito pertanto a concludere.

ERNESTO STAJANO. Sarò brevissimo nella mia conclusione. Poiché ho sostituito un collega, non sapevo con precisione quanto tempo avevo a disposizione. Mi scusi, signor Presidente. Cercherò di concludere il più rapidamente possibile.

PRESIDENTE. Il suo ragionamento interessa anche me. Prosegua pure.

ERNESTO STAJANO. Vi è il rischio che in questa materia vi sia la tendenza a coltivare feticci e ad adorare idoli, che poi nel concreto non esistono.

L'azione obbligatoria nel nostro ordinamento è spesso tale solo per coloro che devono subirla, non certo per i magistrati che la esercitano. Lo dico con la serena coscienza che mi deriva dall'aver esercitato funzioni, per la verità non requirenti o inquirenti, giudicanti per molti anni. Non è certamente un rimedio a questa situazione la separazione dei due Consigli

superiori o il trovare qualche elemento di fittizia ed artificiosa distinzione di carriera: ci vuole ben altro.

Vorrei ancora dire una cosa a proposito del Consiglio superiore e poi mi avvio a concludere davvero. Purtroppo la ristrettezza dei tempi non mi consente di articolare le mie motivazioni e di ampliare le giustificazioni; questo mi fa correre il rischio di essere apodittico nelle mie affermazioni, il che, in tale materia, è veramente grave. Spero che i colleghi sappiano comprendere che se ciò avverrà è perché sono indotto ad un intervento rapido e ad affermazioni perentorie.

Ebbene, credo che nell'ambito della riforma del Consiglio superiore si debba considerare il fatto che con l'attuale legge elettorale nell'elezione dei componenti togati l'unico serio rischio all'indipendenza dei magistrati nel nostro ordinamento costituzionale viene proprio dal Consiglio superiore della magistratura (*Applausi dei deputati del gruppo di rinnovamento italiano*).

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

VALDO SPINI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, gentili ascoltatori — presumo — di *Radio radicale*, prendo volentieri la parola per rilevare un punto. Innanzitutto, ci si lamenta, in questo dibattito, della mancanza di una *suspense*, di un *thrilling*, di una tensione. Ritengo che questo abbia due aspetti positivi.

Il primo aspetto, che credo vada veramente a merito della coalizione di governo dell'Ulivo, è che non è mai stato in causa lo schieramento di Governo o l'alleanza di Governo rispetto alle soluzioni che sarebbero emerse nella bicamerale. Va detto, in questo senso, che la coalizione del centro-sinistra e dell'Ulivo (a mio avviso è un merito) ha effettivamente sposato uno spirito costituente che ha consentito larghe convergenze. Tali convergenze sono al centro del fatto che oggi possiamo discutere, magari anche criticamente, ma partendo da un testo fortemente condiviso, quello della bicamerale.

Il secondo aspetto è che nemmeno l'onorevole Berlusconi, forse, è riuscito ad operare un vero e proprio *thrilling* con il suo intervento, perché mi sembra che lo spirito costituente sia fortemente radicato anche nella coalizione del centro-destra e non sia quindi soggetto ad ultimatum o a messe in causa del secondo tempo.

Devo dire inoltre che questo è un elemento di soddisfazione — vorrei sottolinearlo — anche per la mia particolare posizione. Ho inteso rappresentare in questo dibattito e nella bicamerale un filone di pensiero, quello liberalsocialista, quello azionista, quello di Calamandrei, che ha avuto in qualche modo una vendetta postuma in questa vicenda, nel senso che, come è noto, mentre l'elezione diretta del Presidente della Repubblica è rimasta alla Costituente una posizione sostanzialmente isolata, in questo caso invece non lo è stata. Certo, ho un rimpianto, quello di essermi trovato nella posizione di unico appartenente al gruppo della sinistra democratica che ha votato per il semipresidenzialismo...

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo e sulle pubbliche amministrazioni*. Anche Passigli!

VALDO SPINI. Si è astenuto. A ciascuno il suo! Come dice *L'Osservatore Romano*: *unicuique suum*. Comunque, è un merito del senatore Salvi difendere i senatori del suo gruppo. Questo è positivo.

Se un gruppo un po' più consistente di esponenti della sinistra democratica avesse votato a favore, oggi non si sarebbe parlato di un voto rocambolesco, ma soprattutto (perché questo appartiene al passato) forse la trattativa, il confronto sulle soluzioni globali avrebbe potuto essere più coerente e più rispondente alla situazione. Devo dire infatti che, se lamento qualcosa (ed è una cosa a cavallo tra il costituzionale e l'infraconstituzionale), è il fatto che in Italia può succedere tutto. Può succedere che in fondo venga accettata senza traumi anche l'elezione diretta del Presidente della Repubblica e che possa essere accettata anche una

messa in discussione del Senato nelle sue connotazioni tradizionali. Ma quello che non si riesce proprio a far passare nel nostro paese è la riconduzione a un numero razionale dei partiti e delle forze politiche.

Nel corso di questa vicenda ci siamo trovati di fronte a *lord* protettori dei piccoli partiti che, pur accettando una logica bipolare (questo è molto positivo e molto importante), non hanno voluto praticare quel minimo di riforma del sistema elettorale che avrebbe potuto portare nel nostro paese ad un servizio più efficiente per i nostri cittadini. Non voglio infatti trascurare di sottolineare che tutto il nostro orientamento e tutta la nostra posizione devono avere questa stella polare e questo orientamento: vogliamo un sistema più democratico, in cui il voto conti di più, e più efficiente, in cui lo si possa esercitare in strutture politiche e istituzionali che diano migliori risultati.

Mi rivolgo in particolare ai gentili ascoltatori di *Radio radicale*. Deve essere chiaro ai cittadini che non stiamo parlando politichese, che non stiamo parlando di noi, ma di come potenziare il risultato del loro voto e portarlo in strutture di governo e istituzionali che siano effettivamente più efficienti. Da questo punto di vista, credo che peraltro (questo è il punto forte del mio giudizio positivo) l'elezione diretta del Presidente della Repubblica rappresenti un punto di riferimento importante, anche contro velleità di ritorni indietro rispetto al sistema bipolare, rispetto ad un sistema di alleanze di centro-destra e di centro-sinistra che si fronteggiano.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
MARIO CLEMENTE MASTELLA
(ore 19,34)

VALDO SPINI. Non c'è dubbio che oggi nella polemica politica vi sono situazioni che cercherebbero di tornare indietro, nostalgie di aggregazioni, di vecchi centri, di ritorno all'antico, magari mascherate sotto la richiesta di qualcosa di più;

magari virtuosamente mascherate dietro la richiesta di qualcosa di più incisivo, ma che in realtà sottacciano il tentativo di rompere quello che si è unito per poter in qualche modo riaprire la strada ad un ritorno al vecchio sistema.

Da questo punto di vista non vorrei mancare di mettere agli atti una sottolineatura della positività dell'intervento dell'onorevole Marini il quale, pur portando avanti su taluni punti istanze diverse, si è certamente posto in termini molto costruttivi e significativi nei confronti della riuscita di questo tentativo.

Ecco allora perché questo punto conseguito dell'elezione diretta del Presidente della Repubblica credo rappresenti un punto forte anche contro i possibili ritorni indietro, contro i tentativi di tornare ad un sistema centrista che escluda da una parte e dall'altra. Un po' mi sorprende — in senso retorico — l'atteggiamento così negativo su questo punto di rifondazione comunista. Sono una persona generalmente pratica, un po' « terra terra » e non voglio dimenticare che se c'è un paese in cui i comunisti sono andati al Governo due volte, prima con Mitterrand e poi con Jospin è proprio la Francia, che conosce l'elezione diretta del Presidente della Repubblica assieme ad un doppio turno di collegio. Sarebbe questo il sistema che io auspico e che — se vi sarà uno spazio — cercherò di rivendicare, visto tra l'altro che non avendo gustato la crostata, non posso sentirmi legato moralmente ad un accordo. Se dunque vi sarà lo spazio per un ripensamento ed una nuova riflessione ritengo che il sistema dovrà essere completato armonicamente con la previsione di un doppio turno di collegio.

Ma certo questa novità così rilevante ed importante deve completarsi anche nella previsione armonica di poteri e di rapporti con gli altri organi istituzionali. Lo dico sinceramente. Penso che sarebbe più coerente, con un sistema che di fatto si articola diversamente a seconda che vi sia omogeneità di maggioranza tra Presidente e Parlamento, o che non vi sia (cioè che vi sia coabitazione) se passasse un emendamento che anch'io ho presentato e

che prevede la possibilità per il Presidente della Repubblica di partecipare al Consiglio dei ministri (tale possibilità significa che se vi è omogeneità di maggioranza il Presidente della Repubblica ha anche questo elemento di guida, mentre se non vi è omogeneità la guida spetta ovviamente al Primo ministro), piuttosto che (anche se ne vedo gli aspetti positivi) affidarsi a questo Consiglio che abbiamo costruito per la politica estera e per la difesa, che certamente corrisponde ad una buona intenzione, ma che temo potrebbe essere foriero di qualche confusione laddove vi fossero situazioni politiche diverse e maggioranze divergenti. Ecco quindi che, senza andare a cercare un'accentuazione di poteri del Presidente della Repubblica che mettano in causa l'accordo che è stato raggiunto, mi sembrerebbe positivo operare taluni aggiustamenti, nel senso della possibilità — non l'obbligatorietà — di partecipazione al Consiglio dei ministri e spero che si svolga in proposito una riflessione.

Come dicevo è chiaro che accettare la sfida dell'elezione diretta del Presidente della Repubblica ha voluto chiamare anche il centro-destra ad un *redde rationem*. Da questo punto di vista non posso che sottolineare che chi nel centro-destra ritenesse di sottrarsi alla gestione di questo risultato credo non sarebbe capito né dal suo elettorato, né dalla sua base né riconosciuto per coerenza di comportamento. Per questo non credo che l'intervento dell'onorevole Berlusconi possa rappresentare realmente un *diktat* o una sorta di pregiudiziale. Abbiamo ormai intrapreso una strada — come mi sembra sottolinei anche l'intervento dell'onorevole Fini — rispetto alla quale il centro-destra non potrebbe sottrarsi; una strada di verifica delle posizioni sulla riforma delle istituzioni rispetto alla quale — e questo è un merito — la sinistra democratica ha effettivamente accettato la sfida, dimostrando di essere capace di reggerla.

L'altro aspetto molto importante che abbiamo di fronte è quello di fare effettivamente corrispondere alle aspettative un vero spostamento di poteri dal centro

alla periferia. Questo è il punto vero che abbiamo di fronte. Sento di dover sottolineare in proposito un'esigenza: attenzione, lo spostamento di poteri dal centro alla periferia, quello che può essere chiamato federalismo o regionalismo accentuato, non ci deve far dimenticare che anche lo Stato in Italia non dico che vada ricostruito, ma che abbia certo bisogno di essere riformato e rafforzato. In questo senso — capisco che a qualche collega farà dispiacere — proporrò un emendamento perché non si usi questa dizione, per cui la Repubblica si riparte in regioni, province, comuni e Stato; francamente, è un incongruità. Credo che sia una sottovalutazione del tema dello Stato che, francamente, penso sarebbe estremamente negativa e foriera anche di altre confusioni. Su questo tema poi, su alcuni punti, vi sono emendamenti importanti.

Però, proprio perché credo a un decentramento vero di poteri dal centro alla periferia, mi sentirei di proporre due ulteriori passi avanti. Il primo è il seguente. Se eleggiamo direttamente il Presidente della Repubblica, se eleggiamo direttamente il sindaco, perché il povero presidente della regione deve essere soltanto il primo di un listino? Credo che effettivamente occorra una certa omogeneità. Mi permetterei di sottoporre, per coerenza di sistema, questa esigenza di omogeneità, proprio dal punto di vista di chi, come me, poi rivendicherà anche allo Stato talune posizioni. Proprio perché ritengo che lo Stato vada ricostruito, mi sentirei comunque di dire che ci vuole coerenza in questa direzione.

Così pure mi permetterò di sottoporre alla discussione un punto forse anche più avanzato, almeno a mio parere, rispetto a quell'accordo fra regioni e comuni di cui giustamente il presidente si è fatto portatore, perché credo che si debba effettivamente prendere atto di come le città metropolitane, per le loro dimensioni e per la loro capacità di autogoverno, abbiano caratteristiche che devono trovare una loro autonomia anche rispetto alle stesse regioni; devono avere una sottolineatura particolare.

Sono tutti aspetti sui quali credo che il dibattito nel paese sia molto aperto e molto importante.

Per quanto attiene al riverbero nazionale di questo spostamento di poteri che dobbiamo realizzare dal centro alla periferia, vale a dire la nuova funzione del Senato, sono francamente del parere che non si debbano fare pasticci, ma che si possa effettivamente eleggere il Senato su base regionale, in maniera molto trasparente e molto franca, senza sistemi mezzi diretti e mezzi indiretti, dando invece nettamente la possibilità a questa classe dirigente regionale e comunale di adire a questo tipo di elezioni e in esse di poter essere rappresentativa delle proprie realtà.

Direi che una sistemazione organica di questi punti farebbe acquistare anche carattere persuasivo al nostro impianto e al nostro disegno. Devo dire anche che il fatto che si comincino a vedere queste convergenze di enti diversi, come regioni e comuni, smentisce una serie di impostazioni della vigilia, secondo cui vi sarebbe stata la rivolta dei sindaci, questa o quell'altra incomprendione. Mi sembra che il terreno di dialogo del lavoro della bicamerale si sia effettivamente impiantato e stia andando avanti positivamente.

Capisco che sia diventato estremamente scottante il nodo della giustizia, sul quale peraltro mi sento piuttosto in sintonia con il mio gruppo parlamentare, anche per un ragionamento molto evidente. Se i pubblici ministeri sono magistrati, allora certamente parlare di separazione di carriere non ha senso. Avrebbe senso in un altro sistema, quello che anche la lega ci aveva proposto: l'elezione del procuratore, dell'avvocato dell'accusa, come avviene negli Stati Uniti. Allora sarebbe stato un discorso diverso, ma se lo consideriamo tuttora magistrato, dobbiamo pensare a separazioni di funzioni, ma non di carriere. Non regge un discorso di questo genere.

Piuttosto, mi sentirei di condividere un accento che è risuonato in parte anche nell'intervento dell'onorevole Pisapia e cioè un certo timore per la sorte della