

Lo Stato è un'articolazione della Repubblica e, come tale, è individuato, ha una sua soggettività giuridica e ciò basta ai fini della posizione nell'ordinamento. Ciò che a livello costituzionale occorre specificare, in relazione a tutto il resto, è il compito fondamentale dello Stato che, nelle forme e nei limiti della Costituzione, garantisce l'esercizio delle libertà e dei diritti delle persone e degli enti nel territorio dello Stato, ne tutela le conseguenti situazioni giuridiche, ne disciplina i rapporti. Senza un'indicazione di questo tipo, dall'articolo 55 si può paradossalmente trarre il convincimento che lo Stato è meramente aggiuntivo a comuni, province e regioni e goda di una sorta di autonomia residua (ma così non è), oppure che lo Stato è la Repubblica e, quindi, è il tutto da cui promanano le autonomie degli altri enti; ma così neppure è. Allora, bisogna dire che cos'è lo Stato, non sotto il profilo concettuale, ma sotto quello strumentale all'ordinamento repubblicano.

Anche la nuova formulazione, meno infelice di quella precedente, della prima parte del primo comma dell'articolo 56 non può essere accolta perché genera, sotto il profilo giuridico e sotto quello politico, due gravissimi equivoci. La seconda parte della Costituzione, che disciplina l'ordinamento repubblicano, è, come ho già ricordato, espressiva ed attuativa dei principi fondamentali della prima parte della Costituzione stessa. Quest'ultima riconosce, garantisce e promuove i diritti, le libertà, i rapporti e, perciò, le attività e le iniziative dei cittadini e delle persone che si trovano sul territorio dello Stato, sia come singoli sia nelle formazioni sociali.

Da un punto di vista della corretta sistematica giuridica, non solo il richiamo all'autonoma iniziativa dei cittadini è un fuor d'opera nel titolo che concerne gli organi pubblici della Repubblica, ma genera un distorto convincimento giuridico e politico, che certamente nuoce alla forma ed alla sostanza del dettato costituzionale. Le funzioni pubbliche non sono sussidiarie dell'iniziativa privata: diritti e doveri

privati e pubbliche potestà costituiscono un tessuto complementare nella reciprocità e ciascuna categoria ha una sua autonomia giuridica e politica indispensabile alla realizzazione della vicenda repubblicana.

I piani sono complementari ma distinti; non è un caso che Aldo Moro descrivesse la politica come «la delicata tessitura di azioni pubbliche e di azioni private volte alla realizzazione del bene comune». Ora, dunque, se l'articolo 56 lo si assume nella formulazione che viene portata al nostro esame, la norma costituzionale è impropria perché pone sul piano ordinamentale attività e funzioni che non attengono agli organi pubblici della Repubblica. Tale confusione non solo si oppone ad una sana sistematica ma, per la peculiare posizione, genera il convincimento, certamente erroneo, che le funzioni pubbliche siano sussidiarie a quelle dei privati.

Questa concezione contrasta con ogni sana visione moderna della democrazia, dove pubblico e privato si completano vicendevolmente e la preminenza ora dell'uno ora dell'altro viene stabilita dall'ordinamento nel suo svolgersi e nel suo evolversi, non invece disciplinata una volta per tutte in sede costituzionale, con una irragionevole preponderanza del privato sul pubblico.

In sostanza, «più mercato meno Stato» può essere una formula di tendenza, non una norma costituzionale, rispetto alla quale, in linea teorica, quasi ogni norma di legge che individuasse un compito pubblico potrebbe trovare una resistenza garantita da questa, almeno singolare, disposizione dell'articolo 56.

È facile immaginare che una norma generatrice di un compito perequativo che domani si volesse affidare ad un ente pubblico possa ben essere impugnata di incostituzionalità per il fatto che, in linea astratta, quel compito può essere svolto da singoli, da famiglie, da ordini professionali o da altre corporazioni, con la conseguenza che non lo si può affidare ad un ente pubblico e nel contempo non viene svolto da un privato. È allora

evidente che i più forti diventano sempre più forti e i più deboli diventano sempre più deboli. Su questo punto solo una concezione ipermercantile di un capitalismo puro e di un folle liberalismo potrebbe convenire. Si ribella invece con decisione e forza una coscienza formata ai principi del cattolicesimo democratico, del socialismo umanitario, del liberalismo costituzionale.

Quella che sembra una innocente introduzione al tema delle funzioni pubbliche non è solo una riserva di spazio privatistico legittima ma, nella misura già consacrata dalla prima parte della Costituzione, è anche una enunciazione di principio che pone non su un piano distinto, ma su un unico piano funzioni pubbliche ed iniziativa privata, aprendo così un conflitto istituzionale che finisce con il bloccare il pubblico in quanto l'espressione normativa indica con chiarezza non la sua complementarietà, ma la sua subordinazione al privato.

Va pertanto decisamente stralciato dall'articolo 56 quel che appare un inciso iniziale, nel rispetto delle attività che possono essere adeguatamente svolte dall'autonoma iniziativa dei cittadini anche attraverso le formazioni sociali, ma che un inciso iniziale non è, essendo in realtà la dichiarazione, per di più legislativamente aggravata dalla sua genericità, di una mal interpretata preminenza della funzione privata rispetto a quella pubblica da cui discenderebbe una inammissibile, sul piano ordinamentale, sussidiarietà e non complementarietà di quest'ultima alla prima.

Altra questione solleva il secondo comma dell'articolo 56. È questione meno importante di quella testé esposta, ma certamente rilevante. Dico subito che anche il secondo comma può ben essere stralciato se alla fine del primo comma si aggiunge l'espressione: «disciplina i procedimenti evitando duplicazione di funzioni e individuando le rispettive responsabilità». Per il resto, il secondo comma è superfluo ed ambiguo. È superfluo dire che, se la legge attribuisce ad un ente pubblico la funzione regolamentare ed

amministrativa, a quell'ente pubblico esse spettano; è ambiguo attribuire ai comuni funzioni di normazione secondaria rispetto ad una legge statale quando, di regola, questa normazione o è dello Stato o è della regione.

Le funzioni amministrative vanno poi esercitate secondo le competenze generali rispettivamente attribuite dalla legge. L'invasione comunale potrebbe essere pericolosa perché paradossalmente la tempestività potrebbe diventare illegittima in quanto funzioni regolamentari ed amministrative potrebbero essere implicitamente demandate dalla legge ordinaria ad altro ente, così notevolmente ampliando il contenzioso costituzionale.

Il nuovo patto costituzionale conferisce grande ampiezza e forte slancio alle autonomie sotto i profili legislativo, amministrativo e finanziario, così rispondendo ad una chiara esigenza dei cittadini e a più moderne forme di responsabilità delle istituzioni. Questo significativo passaggio autonomistico e di sostanzioso decentramento merita una convinta approvazione. L'architettura della Repubblica assume un'articolazione più complessa ma più adeguata per una risposta idonea, sufficiente, efficiente e tempestiva. La complessa articolazione però comporta il rischio non di una complessa pluralità arricchente, ma di una frammentazione. A tale rischio le norme costituzionali oppongono calibrate controindicazioni: gli ultimi due commi dell'articolo 58, l'articolo 59 e l'articolo 62 con particolare riguardo al quinto comma.

È evidente che il principio che regge questa architettura dell'autonomia, nell'unità e nell'indivisibilità della Repubblica, non è altro che la trasposizione in sede istituzionale del principio di solidarietà sancito in sede generale dall'articolo 2 della Costituzione. Tale implicita evidenza, attesa l'importanza politica e la rilevanza interpretativa, merita di essere esternata esplicitando normativamente il principio della solidarietà nazionale; principio cardine di una democrazia moderna

ed espressivo dell'equilibrio e della giustizia che si intende conseguire attraverso un'economia di mercato.

Questa solidarietà non è segnata, come la cristiana virtù teologale della carità, dall'anima della gratuità, ma è invece caratterizzata dal principio di responsabilità attiva e passiva, sia da parte di chi cede sia da parte di chi acquisisce. Il processo non è di mera cessione e di mera acquisizione; è un processo volto alla realizzazione del bene comune, di un interesse generale che una volta responsabilmente conseguito si riespande nuovamente a vantaggio di tutte le parti, generando ulteriori traguardi di benessere sociale.

Non sembra perciò ultroneo aprire la disposizione dell'articolo 62 con il significativo inciso « Nel rispetto del principio di solidarietà nazionale ».

Per il titolo II, signor Presidente, rinvio alle considerazioni scritte delle quali chiedo l'autorizzazione alla pubblicazione in calce al resoconto stenografico della seduta odierna.

PRESIDENTE. La Presidenza lo consente.

RAFFAELE CANANZI. Passando al tema della giustizia, compito del legislatore costituzionale è quello di disciplinare un complessivo sistema della giustizia che consenta ai cittadini di sperimentare la tempestiva efficienza nell'imparzialità delle decisioni emesse da giudici indipendenti e soggetti soltanto alla legge.

La Commissione bicamerale aveva tre strade percorribili. La prima, quella fin qui praticata, della pluralità delle giurisdizioni e della confusione tra momento consultivo e momento giurisdizionale, tra momento del controllo e momento giurisdizionale, nonché della facile intercambiabilità tra momento inquirente e momento giudicante.

La seconda strada era quella dell'unità strutturale della giurisdizione, con tutte le conseguenze del caso, certamente dirompenti rispetto al sistema fin qui praticato, ma idonee forse ad una maggiore rapidità

ed efficienza della sostanziale decisione giurisdizionale cui il cittadino aspira.

La terza era dell'unità funzionale della giurisdizione, che ingloba nelle due giurisdizioni, l'ordinaria e l'amministrativa, tutte le forme di controversie, distinte per oggetto, materie omogenee, e non più sull'antica ma sempre controversa specie dei diritti e degli interessi legittimi.

Sul Consiglio di Stato e sulla Corte dei conti mi richiamo al testo scritto, dichiarando di condividere quanto detto dal collega Cerulli Irelli nel suo intervento in quest'aula.

Su tre questioni emergenti dal titolo VII, quello concernente la giustizia, vorrei richiamare l'attenzione dell'Assemblea. La prima concerne la costituzione delle due sezioni, una per i giudici ed una per i magistrati del pubblico ministero presso il Consiglio superiore della magistratura. Questa disposizione è priva di ogni ragionevole disposizione anzi, per la verità, ne ha una sola, peraltro adombrata o esplicitata da alcuni sostenitori: quella di essere il preludio alla separazione delle carriere tra giudici e pubblici ministeri, una separazione alla quale però la stessa bicamerale ha detto no, riaffermando invece il principio (articolo 125) che i magistrati si distinguono fra loro soltanto per diversità di funzioni. Un preludio che la maggioranza degli italiani certamente non accetta come minaccioso avviso ai pubblici ministeri, i quali invece, passando in politica, come chiari esempi recenti dimostrano, ricevono ampi consensi, più fondati sulla funzione già esercitata che su una capacità politica ancora non dimostrata.

Questa separazione stride terribilmente con la cultura di questo paese, che non sopporterebbe certamente di sostituire i pubblici ministeri, prima giudici, con i pubblici ministeri, prima poliziotti. Senza nulla togliere al benemerito compito della polizia giudiziaria, il cittadino si sente assai più garantito da un pubblico ministero che è accusa pubblica nel processo non perché ha più privilegi della difesa privata, ma perché esprime una mentalità di giustizia volta non necessariamente a

condannare, ma ad applicare la legge, che può ben essere assolutoria nel caso concreto.

Per quanto mi riguarda, concordo in pieno con questi cittadini e noto con piacere che, nonostante alcuni eccessi nel recente passato ai quali si può porre certamente rimedio con forme diverse delle due sezioni, che non rispondono certamente allo scopo, la cultura giuridica, anche nelle modalità del processo accusatorio del pubblico ministero prima giudice e poi pubblico ministero fatte proprie dal sistema italiano, attrae non poche altre nazioni, fra cui la vicina Francia. Sarebbe ben strano che, nel momento in cui gli altri guardano con estremo interesse al nostro sistema e tentano di uniformarsi, noi ce ne distaccassimo, abbassando certamente la qualità dell'accusa, la sua autonomia e la sua capacità di essere accusa equilibrata nel sistema e non invece accusa squilibrata nell'esclusiva volontà punitiva. Se separazione non c'è e non vi deve essere, il preludio alla separazione con le due sezioni non ha senso alcuno. Anzi, paradossalmente, come è stato notato, consente ai pubblici ministeri di costituirsi come ordine autonomo nell'ordine dei magistrati per quanto attiene all'aggiornamento professionale (il più poliziotto piuttosto che il più giudice), ai trasferimenti, alle promozioni ed alle relative assegnazioni. Certamente non è poco quanto ad autonomia ed alla possibilità di rendere più incisivo un potere che invece, anche in sede di amministrazione dei componenti, è bene che sia gestito in consonanza e con la partecipazione dei giudici.

Se la carriera è comune, è bene che tutti gli appartenenti alla stessa carriera decidano, attraverso i loro rappresentanti in un unico collegio, trasferimenti, promozioni ed assegnazioni. Non mi pare proprio che le due sezioni possano contribuire alla distinzione delle funzioni ed alla terzietà dei giudici. Il giudice non diventa parziale perché nel CSM vi sono due o tre magistrati che, avendo esercitato funzioni di pubblico ministero, contribuiscono con il loro voto a determinare la

sua posizione amministrativa: è assurdo pensarlo quando i componenti del CSM sono per ben due quinti laici e, dei tre quinti composti da magistrati, i giudici sono più dei pubblici ministeri. Non sono le due sezioni che mutano la consuetudine di vita amicale fra giudici e pubblici ministeri nei piccoli e grandi uffici giudiziari della Repubblica. La terzietà del giudice è garantita dalle norme processuali, che rispetto al processo pongono l'accusa e la difesa in situazione di parità. Per questo l'articolo 130 del progetto costituzionale è di piena attualità.

La distinzione delle funzioni è poi garantita dalle norme dettate dagli articoli 124 e 125 del progetto in esame, e non certamente dalle due sezioni. Queste perciò non servono, né ai fini della terzietà del giudice né per rimarcare la distinzione delle funzioni; paradossalmente possono conseguire l'effetto contrario a quello che si intende ottenere ed in ogni caso agitano lo spettro di una dialettica intemperante fra le due sezioni, che certamente non giova al prestigio dei giudici, alla pur necessaria serenità e non animosità dei pubblici ministeri, al decoro del Consiglio ed alla complessiva dignità della funzione giudiziaria.

Nell'attuale passaggio della vicenda italiana ed alla luce della complessiva riforma costituzionale sulla giustizia, le due sezioni sono o inutili o dannose e non si legifera in sede costituzionale né inutilmente né per provocare danni che tolgano credibilità allo Stato democratico. Ho già richiamato l'articolo 124 dove, per il passaggio fra le funzioni, è previsto un concorso riservato: mi pare che riservato voglia dire interno al ramo della magistratura che si considera ordinario-amministrativa e che concorso, più che specifica modalità di accesso, intenda sostanziare il concorrere da parte dei magistrati che ne fanno domanda. È forse il caso, per non dare adito all'equivoco che i magistrati vengano di nuovo sottoposti ad un vero e proprio concorso, esprimere il concetto con « esame interno-valutazione interna », che la legge ordinaria potrà articolare tenendo conto dello stato della carriera,

dei titoli, delle attitudini psichiche degli istanti e perciò della loro complessiva idoneità. Si tratta dunque di una valutazione interna di idoneità.

La terza questione concerne l'articolo 122. I Consigli superiori della magistratura sono organi di rilevanza costituzionale; non si può consentire che sul merito delle loro decisioni intervengano le normali istanze giudiziarie. La valutazione di merito deve essere esclusiva di questi organi elettivi e costituzionali; le questioni per violazione di legge devono trovare nelle sezioni unite della Cassazione, per garanzia e per autorevolezza, l'unico giudice. Tale giudice non può essere la corte di giustizia della magistratura, ché diverrebbe una sorta di superconsiglio superiore, assumendo — notate bene! — poteri assai vasti sui magistrati sia in campo amministrativo, sia in campo disciplinare. Nove persone elette in seno ai due Consigli superiori finirebbero con l'assumere tutti i poteri di amministrazione e di disciplina di tutti i magistrati italiani. Perciò si impone la modifica dell'articolo 122.

Onorevoli colleghi, ho toccato alcuni punti che mi sembrano nodali nel quadro dell'impegno che assumiamo di fronte al paese, a questa e anche probabilmente a qualche altra prossima generazione di cittadini.

Ciò che deve guidarci nella fatica che iniziamo a compiere come Assemblea parlamentare non è lo spirito di parte, ma la volontà decisa e la sana ambizione di aiutare il paese a voltare pagina. Non perché la precedente sia tutta nera, ma perché la precedente, tra il bianco e nero, ha fatto la sua parte. Ora c'è una parte nuova, c'è un respiro forte di libertà e un anelito alto di giustizia. Il tempo è maturo perché l'orizzonte della nostra bella Italia, tutta intera, si apra verso mete sempre più umane. (*Applausi dei deputati del gruppo dei popolari e democratici-l'Ulivo*).

PRESIDENTE. Suspendo la seduta fino alle 15.

La seduta, sospesa alle 14, è ripresa alle 15,05.

Missioni.

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

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

Si riprende la discussione.

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

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

GIAN FRANCO SCHIETROMA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, intervengo come parlamentare socialdemocratico e non a nome del gruppo.

Anche noi socialdemocratici vogliamo esprimere la nostra attuale posizione verso quei lontani valori che hanno ispirato i principi della Costituzione ancora in vigore e per esprimere il nostro coerente pensiero soprattutto sul divenire del nostro paese. Lontani valori? Mi sono andato a rileggere dagli atti dell'Assemblea costituente alcuni dei più significativi discorsi dei padri costituenti e li cito nell'ordine cronologico in cui essi sono stati pronunciati: Calamandrei, 4 marzo; Saragat, 6 marzo; Nitti, 8 marzo; Orlando e Nenni, 10 marzo; La Pira, Togliatti e Croce, 11 marzo; Ruini, 12 marzo; Mortati, 18 settembre; tutti, ovviamente, nel 1947.

Come ricorderete, il Presidente dell'Assemblea costituente, Giuseppe Saragat, nel gennaio precedente aveva già fondato il partito socialdemocratico.

Noi non solo non consideriamo quei fatti e quei principi o quelle linee di politica culturale, intellettuale, sociale ed umana di quei discorsi, trasfusi nella

Carta costituzionale, valori lontani, ma li confermiamo tuttora come immanenti e quindi stabili ed essenziali per il divenire del paese.

Il nostro era allora soprattutto un momento tragico; la Costituzione nasce infatti all'ombra della disfatta. Per di più vi era lo scontro vivace ed epocale tra due mondi costituzionali soprattutto in materia di lavoro. Ciò nonostante avvenne, però, quello che fu subito definito miracolo conciliativo valido, coerente e meditato, che soddisfa ancora, a nostro avviso, tutte le tendenze.

Noi italiani abbiamo spesso la propensione a denigrare ciò che ci appartiene e a giudicarci peggiori di quello che siamo. Ma allora a Montecitorio vi erano i capi e i dirigenti di tutti i partiti e di tutte le correnti politiche, gli esponenti che erano alla testa delle organizzazioni operaie e finanche delle associazioni delle società per azioni. Vi erano giuristi ed il fior fiore dei costituzionalisti; vi erano, infine, veri economisti, basti ricordare il nome del maggiore economista italiano, Einaudi. Dunque, né la Commissione dei settantacinque né l'Assemblea costituente nel suo complesso avevano una composizione di incompetenti. Tutti avevano certamente conosciuto sulla propria pelle gli errori nefasti e gli orrori della dittatura ed il dolore.

« Una necessità implacabile di rinascita dell'intero paese ci spinge » — disse Ruini — « e la dobbiamo seguire, perché è la nostra salvezza, su due rotaie: la tecnica costituzionale certamente, ma anche e soprattutto le grandi linee complessive, panoramiche dei partiti e delle correnti di idee ».

Sapevano i nostri padri costituenti che si trattava soprattutto di fare una superlegge nella quale far convivere elementi che non sono solo di diritto strettissimo, ma che attengono al campo in cui la politica si congiunge con la morale. Ci fu chi volle preliminarmente individuare, in uno dei discorsi di cui ho parlato all'inizio, i beni sostanziali che la Costituzione deve assicurare ad un popolo in generale e a quello italiano in particolare; beni dai

quali non si può prescindere e che, se si vuole raggiungere l'obiettivo fondamentale e costituzionale di sempre, debbono essere fissati, instaurati o restaurati.

« Credo che questi beni siano tre: » — affermò Togliatti in sintonia con Nenni e con Saragat (basta controllare i rispettivi discorsi) — « il primo è la libertà ed il rispetto della sovranità popolare; il secondo è l'unità politica e morale della nazione; il terzo è il progresso sociale legato all'avvento di una nuova classe dirigente. Se noi riusciremo a fare una Costituzione la quale garantisca alla nazione questi tre beni » — diceva allora lo stesso Togliatti — « non avremo fatto una Costituzione interlocutoria, ma una Costituzione che rimarrà effettivamente come il libro da porsi accanto all'arca del patto, una Costituzione che illuminerà e guiderà il popolo italiano per un lungo periodo della sua storia ». Anche noi oggi siamo perfettamente d'accordo che le esigenze indicate da Togliatti, anche in sede di Sottocommissione, non sono affatto qualcosa di transitorio, ma sono esigenze permanenti e concrete, corrispondenti alla situazione storica ben determinata che ancora sta davanti a noi.

Saragat aggiunse nel suo discorso come problema fondamentale quello della garanzia dei diritti sociali, che vanno considerati come un complemento necessario dei diritti di libertà. Egli disse infatti con fermezza: « Se non siamo capaci di dare contenuto concreto a questi diritti sociali, individuali e collettivi, non potremo difendere neanche i diritti di libertà ». Saragat incalzò ancora nel suo discorso sino ad affermare che il problema della giustizia sociale e quello della libertà sono intimamente collegati. Soltanto con una giustizia sociale che attenui i motivi di sofferenza e di rivolta della classe lavoratrice, sino alla soppressione dei peggiori antagonismi economici, si possono risolvere tutti gli altri problemi.

Dunque, che fare ora? Più volte è stato molto autorevolmente riconosciuto che, pur nel ritmo frenetico che il progresso contemporaneo imprime alla storia, l'Italia, in questi decenni di vita democratica

e repubblicana, ha dimostrato di saper rispondere positivamente ad ogni sfida, comprese quelle legate alla sua collocazione sulla scena internazionale, al ruolo dinamico che in essa svolge, al suo consistente rilievo per capacità di impresa, coraggio ed operosità nelle alleanze e nelle associazioni di cui fa parte ed in un ricco tessuto di relazioni bilaterali, per promuovere la causa dello sviluppo, della pace e del disarmo.

Ora è fuor di dubbio che l'Italia, nella necessaria internazionalizzazione del suo sistema economico, deve proseguire con sincera convinzione per raggiungere e superare positivamente l'importante e fondamentale traguardo europeo. Il 1998 ci vede pronti sul serio ad affrontare questa ulteriore tappa verso l'unità dell'Europa; una strada che è stata lunga ed è tutt'ora difficile, ma che dobbiamo continuare a percorrere con fermezza e rigore, perché è certamente quella giusta.

Tutti ricorderanno le ragioni storiche ed ideali che sostenevano lo *slogan* della generazione della Costituente: meno Stato, più regioni e più Europa.

Si agiva in buona sostanza nella convinzione di poter finalmente coniugare in un tutt'uno prospettive di riscatto sociale e di giustizia non solo con il ristabilimento delle libertà personali e dei diritti civili, ma anche con una visione dello Stato democratico che superasse positivamente i limiti dei regimi liberali dell'ottocento, sia in una visione di più qualificanti impegni sovranazionali, sia in direzione di un maggior rispetto e riconoscimento per le realtà sociali e territoriali intermedie, a favore cioè dell'autogoverno delle autonomie, dall'unificazione d'Italia fortemente compresse attraverso un eccessivo accentramento.

Da una parte l'ispirazione e la speranza di quella generazione fu all'origine della concreta realizzazione dell'istituzione europea sino ai Trattati di Roma ed oltre; dall'altra ha dato origine nel nostro paese anche alle dichiarazioni di principio, oltre che all'assetto istituzionale, della Carta fondamentale.

È così che per l'articolo 5 e gli articoli 114 e seguenti la Repubblica è unica ed indivisibile, si riparte in regioni, province e comuni; riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento. Ma non si può dire purtroppo che l'Italia, la quale ha raggiunto nel mondo una posizione di primissimo piano tra le potenze industriali, abbia saputo superare nel suo interno con pari efficacia, a cinquant'anni da quelle disposizioni, gravi problemi strutturali che appannano ancora il progresso complessivo della nostra società e ne impediscono uno sviluppo che sia davvero sempre più armonioso ed equilibrato e, quindi, sempre più giusto.

Anzi con il crescere della ricchezza sono stati gli scompensi a progredire. Abbiamo cominciato così a preoccuparci di un sud nel sud, fenomeno definito in tal modo con riferimento non proprio al Mezzogiorno geografico, per effetto di disfunzioni, ritardi ed emergenze di vario tipo (disoccupazione soprattutto giovanile, nuova indigenza, delinquenza organizzata, droga e così via) che si intrecciano ovunque possibile con situazioni sociali e civili difficili, talvolta addirittura esasperate.

Dinanzi alle distorsioni e alle carenze evidenti, dinanzi a quello che può essere definito il malessere delle istituzioni, gli italiani e soprattutto le nuove generazioni sentono il bisogno di una democrazia ancora più moderna, ancora più matura, ancora più consapevole.

A fronte di ciò la concezione che confina i partiti ad una mera funzione di esercizio del potere, con tutte le tentazioni che ciò comporta, deve urgentemente cedere il passo alla riscoperta del ruolo fondamentale che essi possono e devono svolgere quali organizzatori della presenza dei cittadini nello Stato, perché non si tratta di fondare un nuovo ordinamento costituzionale, ma di attuarlo compiutamente.

La Costituzione del 1948 ed il suo complesso di principi e di istituzioni

hanno infatti garantito in condizioni spesso difficili, talvolta drammatiche, un costante progredire della libertà, della pace interna ed esterna, una sicura crescita civile, sociale, economica e culturale.

Sono proprio questi frutti preziosi, sono proprio le profonde trasformazioni che la Costituzione ha garantito e che sono ancora in atto nel paese a chiedere oggi l'adeguamento istituzionale nel pieno rispetto dei valori e degli assetti fondamentali esistenti.

Ma v'è di più. Per la sua Carta costituzionale l'Italia è, infatti, tra i paesi più liberi del mondo e certamente il più avanzato nel concetto dello Stato moderno, considerato questo sotto l'aspetto giuridico la più perfetta o la più complessa tra le organizzazioni sociali, anche e soprattutto per la capacità di raggiungere davvero il maggior numero di fini umani.

In questo quadro il bene che si prefigge la nostra Costituzione riflette principi assai qualificanti, in quanto oltre a proclamare tutti i diritti inviolabili dell'uomo si impegna espressamente a rimuovere ogni ostacolo di ordine economico e sociale che di fatto limiti la libertà e l'uguaglianza ed impedisca il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione all'organizzazione politica, economica e sociale nel paese, richiedendo con forza l'adempimento di doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale.

Sono proprio la forza con cui le trasformazioni premono sul disegno costituzionale e l'urgenza di riqualificare come essenziali, comuni e vitali le sue linee portanti che hanno stimolato anche in noi la riflessione e ci hanno indotto a rivisitare le origini, le radici profonde dei valori su cui è fondato davvero lo Stato repubblicano.

È vero però che con il peggioramento del malessere politico nazionale si ripropone impellente l'esigenza di un ammodernamento istituzionale. Molto bene ha fatto Giorgio La Malfa a sottolineare l'impegno del Governo Spadolini di circa venti anni fa — che ricordo benissimo,

anche perché in quell'esecutivo mio padre era ministro della funzione pubblica — che pose per la prima volta all'ordine del giorno la necessità di un ammodernamento istituzionale, tra l'altro evidenziando con forza le questioni della stabilità degli esecutivi e dell'efficienza della pubblica amministrazione, addirittura anche attraverso una riuscitissima conferenza nazionale...

Sto concludendo, Presidente.

PRESIDENTE. Oggi abbiamo avuto con l'onorevole De Mita una tale tolleranza che lei può continuare ancora per un po'.

GIAN FRANCO SCHIETROMA. Oggi è davvero un discorso drammatico che incalza al cambiamento comunque e ad ogni costo. Noi riteniamo che le questioni esistano ed abbiamo sempre conservato su di esse un atteggiamento di prudente ponderazione. Non ce la sentiamo, al riguardo, di criticare né coloro che spingono molto, né coloro che frenano. Per noi il problema è e rimane sempre quello di bene intenderci, di sapere da dove si parte, dove si vuole arrivare e comunque di evitare che il rimedio sia peggiore del male.

Un buon punto di partenza è sempre quello di constatare che niente nella nostra Costituzione è casuale. Il garantismo, cosiddetto miope perché si vuole rivolto piuttosto al passato, è nato nella coscienza dei nostri padri costituenti certamente per il timore di nuove prevaricazioni autoritarie, centralistiche o di neogiacobinismo.

Abbiamo apprezzato il fattivo impegno dell'onorevole D'Alema, dei relatori e della Commissione. Non dimentichiamo però ciò che la storia ci insegna: essa ci insegna che questo sistema costituzionale, oggi tanto discusso, ci ha permesso di superare indenni non solamente difficoltà di ogni genere, ma vere e proprie burrasche, consentendo al nostro paese di conseguire una cospicua, e per tanti versi insperata, crescita economica, civile e democratica nella sicurezza.

Signor Presidente, onorevoli colleghi, a questo punto il discorso sulle preoccupa-

zioni in merito a quanto oggi accade ci porterebbe davvero molto lontano. Dal nostro punto di vista, è sufficiente, in questa circostanza, testimoniare ancora con fermezza la vitalità del patto costituzionale sottoscritto il 27 dicembre 1947 ed entrato in vigore il 1° gennaio 1948, sia come momento centrale di riferimento, sia come punto obbligato di verifica rispetto a tutte le questioni di fondo che il mutamento storico viene continuamente a riproporre.

Contro eventuali forti, stravolgimenti vi è già stato rivolto, anche nel corso di questi giorni di dibattito, l'invito ad essere prudenti, il che significa difendere il Parlamento e preservare, quindi, certamente il nostro sicuro assetto di Repubblica parlamentare, procedendo agli aggiustamenti attraverso indispensabili larghe intese.

Dobbiamo però trovare la capacità di mettere in pratica sul serio tutte le disposizioni, peraltro già contenute nella Carta costituzionale. Questa è e deve rimanere la parola più viva del nostro impegno: se nei dibattiti, nelle discussioni e in tutte le riunioni questo impegno apparirà sempre più evidente, allora la Costituzione troverà finalmente le vie del cuore del popolo che l'ha scritta con immani sacrifici e con il sangue dei figli migliori (*Applausi dei deputati del gruppo della sinistra democratica-l'Ulivo*).

PRESIDENTE. Ho sempre molta difficoltà a contenere, come è giusto, gli interventi dei colleghi nella fase conclusiva. Poiché però non possono essere superati i limiti di tempo prestabiliti, il Presidente di turno non deve trovarsi nella situazione di svolgere un ruolo semplicemente e puramente riduttivo. A tal fine, possiamo stringere un patto: vi chiedo di collaborare, altrimenti può sembrare che io voglia fare qualcosa che non mi compete o che sia « allergico » ad un collega o ad un altro, come mi è stato detto anche stamane.

Ciò premesso, proseguiamo nel dibattito e torniamo nei ranghi.

Il primo che interverrà, seguendo questa nuova linea temporale che ci siamo prefissi, è l'onorevole Urso, che ha quindici minuti di tempo per svolgere il suo intervento.

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

ADOLFO URSO. Non vi è nessun problema, signor Presidente. Vorrei però pregarla, quando starà per scadere il tempo che mi è stato assegnato, di richiamarmi in modo che possa rapidamente concludere.

Il mio intervento sarà necessariamente attento anche alle vicende politiche. Queste nostre decisioni, le quali riguarderanno le generazioni future, oltre che la nostra, dovrebbero in realtà riguardarle poco, ma necessariamente ed inevitabilmente esse finiscono per interferire con le nostre analisi e decisioni, perché si è scelta la strada della Commissione bicamerale, una strada surrettizia che, come i colleghi ricorderanno, non dividevamo. Avremmo preferito, infatti, seguire un'altra strada, e personalmente ricordo di aver presentato già nella scorsa legislatura una proposta di legge per l'istituzione di una specifica assemblea costituente per la riforma della Costituzione. Invece, come tutti ricordiamo, la maggioranza dei parlamentari, dei gruppi e la coalizione di Governo hanno preferito imboccare la strada della riforma attraverso lo strumento della Commissione bicamerale, uno strumento che inevitabilmente interferisce con le vicende politiche. La conseguenza che ne deriva è che mentre noi discutiamo in quest'aula poco affollata — uso un termine eccessivamente gentile — direi quasi deserta, vi sono iniziative politiche che tengono ad impedire, ad ostacolare ed a contrastare il percorso riformatore, anche perché questo incide sulle vicende politiche del paese.

È chiaro che questa nostra legislatura nei prossimi mesi si caratterizzerà e si contraddistinguerà nella storia perché riuscirà, a differenza di altre, a compiere il percorso delle riforme istituzionali nel prossimo anno (è già trascorso un anno

ma ne occorrerà almeno un altro) oppure naufragherà su esso, nel senso che ove fallissimo si arriverebbe con molta facilità alle elezioni anticipate, come conseguenza del percorso riformatore interrotto.

Dicevo che avremmo preferito la strada dell'assemblea costituente, perché avrebbe permesso ai costituenti di discutere con uno spirito maggiormente adatto all'occasione, cioè con uno spirito esclusivamente costituente, quello di coloro che hanno ricevuto un mandato diretto dagli elettori per costruire la casa comune. E quando si costruisce la casa comune, in questo caso la Carta comune, la Carta fondamentale di uno Stato che deve essere sempre più europeo perché ormai fa parte del più vasto Stato europeo, bisognerebbe astrarsi dai propri interessi di parte, dall'interesse del proprio partito o della regione di appartenenza. Purtroppo, così non è stato. Tuttavia, con uno spirito veramente di destra europea — voglio sottolinearlo — alleanza nazionale ha scelto, nel momento stesso in cui la maggioranza approvò l'istituzione della bicamerale e scartò l'ipotesi costituente, di partecipare in uno spirito costruttivo, che parte dalla realtà, senza farsi trascinare dalle emozioni o dalle folle. Ciò purtroppo ha contraddistinto la destra, soprattutto nel novecento e nel sud d'Europa (ma anche nel sud d'America), che si è fatta trascinare dalle folle anziché agganciarsi alla realtà delle cose.

In questo spirito costruttivo, alleanza nazionale ha affrontato il lavoro della bicamerale, anche (lo ricordo agli altri colleghi del Polo) sulla base di un assunto che è stato subito rispettato e qui richiamato dal presidente D'Alema, quello che non vi fosse una maggioranza precostituita. Questa è stata la richiesta del Polo, di forza Italia e di Berlusconi, di Fini e degli alleati cattolici, e questo è stato il percorso della bicamerale. I frutti sono sotto gli occhi di tutti: non c'è una maggioranza di centro-sinistra che ha imposto una riforma istituzionale, al punto tale che l'asse della riforma (di cui parlerò in pochissimi minuti), il semipresidenzialismo, non faceva parte della pro-

posta della coalizione di governo. Ciò lo ha riconosciuto lo stesso D'Alema, che si è adeguato al volere di una maggioranza costituita per l'occasione ed anche in maniera fortuita, io direi miracolosa, in Commissione...

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Però, lei sa che Salvi aveva preparato tutti e due i modelli!

ADOLFO URSO. Certo.

Questo a dimostrazione che l'assunto che avevamo chiesto alla maggioranza, in particolare all'onorevole D'Alema, nell'affrontare la questione è stato rispettato: nessuna maggioranza precostituita. In questo spirito noi ci muoviamo e proprio per questo è stato possibile raggiungere un'intesa.

La maggioranza, peraltro, non aveva sulle riforme istituzionali e soprattutto sull'assetto dello Stato una propria posizione, non l'aveva sottoposta agli elettori. Aveva sottoposto agli elettori tre programmi diversi, quello dell'Ulivo, quello di rifondazione comunista e quello della lista Dini: quello dell'Ulivo tendenzialmente per il premierato, quello della lista Dini tendenzialmente per il presidenzialismo, quello di rifondazione comunista tendenzialmente contrario a qualunque riforma. Ecco perché vi era una condizione di fatto, non una proposta che fosse condivisa da tutta la maggioranza. Questo è importante perché ci ha permesso di arrivare alla situazione attuale, in cui a mio avviso le riforme si faranno.

Capisco, intuisco, comprendo ma non giustifico la posizione di Segni e di Cossiga, ribadita anche questa mattina in una manifestazione esterna, ancorché in locali della Camera dei deputati. Capisco che si possa tentare di contrastare, e si debba tentare di farlo ove non si condividano, le riforme istituzionali che discutiamo e che, spero, approveremo. Capisco che si possa fare ricorso al referendum confermativo, che peraltro è previsto (e chiedemmo noi che lo fosse), alla fine del percorso. Voglio peraltro dire a costoro, in spirito del tutto amichevole, che la loro posizione, oltre a

non essere condivisa (faccio un appello ai « no » rispetto al percorso referendario) anche se del tutto legittima, è una pia illusione. È una pia illusione pensare che gli elettori tra un anno, quando si svolgerà il referendum, bocceranno una proposta che ormai è patrimonio comune e che avrà cambiato le regole della politica in questo paese.

Mi spiego meglio. Ritengo davvero impossibile che gli elettori, tra un anno, non oggi, quando vi sarà il referendum confermativo del loro diritto di scegliere con elezione diretta il Capo dello Stato, si faranno scappare questo diritto. Già da alcuni mesi sui giornali comincia a partire la corsa per le presidenziali, che tanto più partirà quando col primo voto approveremo in prima istanza, in questa Camera, le riforme istituzionali.

I cittadini capiranno che hanno la possibilità di poter scegliere — loro, non i partiti — per la prima volta il Presidente della Repubblica come già avviene nella maggior parte dei paesi europei (bene ha fatto a ricordarlo il relatore Salvi). Tra un anno i cittadini avranno percepito questa novità, l'avranno fatta propria, si saranno iscritti ai partiti dei candidati alla Presidenza della Repubblica e avranno dimenticato i partiti di appartenenza che passeranno in secondo piano. Qui, caro Segni, non è il ritorno della partitocrazia, semmai il primo tassello di un sistema che non si baserà sui partiti perché si baserà sull'elezione diretta a doppio turno del Presidente della Repubblica e ciò innescerà un meccanismo nuovo nella politica italiana. Ricordo a Segni quanto ci fu di nuovo nel primo dei suoi referendum, non solo nel secondo, quello della preferenza unica. Si tratta di pulviscolo, di una piccola cosa in un meccanismo istituzionale ed elettorale, eppure già la preferenza unica fece saltare la democrazia cristiana, partito di coalizioni, di correnti e quindi basato sulla multi preferenza. Poi il secondo referendum Segni, poi il sistema maggioritario. Pensiamo cosa accadrà nel sistema partitico italiano con l'elezione diretta del Presidente della Repubblica che non rappresenta un piccolo

sassolino in un ingranaggio, ma un grande sasso e modificherà il corso della politica in questo paese. Le forze politiche che su ciò si modelleranno su ciò poi rinasceranno da qui a pochi mesi, non da qui a tanti anni.

Ho parlato del presidenzialismo perché ritengo che sia l'asse portante di questa riforma, il punto che dà dignità a questa revisione costituzionale. Dà dignità perché garantisce la riforma; senza l'elezione diretta del Presidente della Repubblica allora sì che il referendum potrebbe diventare una mobilitazione contro le riforme. Il fatto stesso che vi sia questo assetto presidenzialista all'interno della riforma garantisce, a mio avviso, il fatto che i cittadini tra un anno voteranno prima per la riforma che approveremo in questa sede e poi, a distanza di poche settimane, per quell'elezione diretta del Presidente della Repubblica la cui campagna elettorale inizierà già tra qualche giorno (non tra un anno).

La seconda garanzia è per il bipolarismo perché l'elezione diretta del Presidente della Repubblica, ancorché egli non abbia i poteri che speravamo potesse avere, ancorché non abbia tutti i poteri che crediamo debba avere, modellerà il bipolarismo italiano. Renderà irreversibile il bipolarismo italiano, renderà impossibile ogni restaurazione neopartitocratica o neocentrista o, peggio ancora, la restaurazione di una democrazia bloccata che forse poteva avere una giustificazione prima del crollo del muro di Berlino, ma che non può averne alcuna oggi nel momento stesso in cui entriamo in Europa, nel momento in cui l'alternanza tra destra e sinistra, tra destra democratica e sinistra democratica esiste ed in molti casi già da lungo tempo, ossia dall'immediato dopoguerra. Ecco perché si tratta di un intervento importante a salvaguardia del bipolarismo. È poi importante come salvaguardia dell'unità del paese, perché l'elezione diretta del Presidente della Repubblica consente ai cittadini del nord, come a quelli del sud, di sentirsi comunque partecipi di un unico processo politico; essa ricompatta il paese innanzitutto

sulle campagne elettorali ed in secondo luogo sull'immagine del Presidente della Repubblica il quale, non a caso, ha tra i suoi poteri quello di presiedere il Consiglio supremo per la politica estera e la difesa. Due campi in cui l'Italia deve abituarsi a non avere due politiche come fu costretta ad avere per condizioni storiche quando la guerra fredda in questo paese tagliava e divideva le coscienze, quando il muro di Berlino era presente qui come in Germania. In Germania divideva il popolo tedesco territorialmente, in Italia divideva il popolo italiano a livello di coscienza, di appartenenza ideologica all'est come all'ovest. Ora il muro di Berlino è caduto in Germania; è caduto anche in Italia soprattutto — voglio ricordarlo — grazie all'intervento dell'allora Presidente della Repubblica Francesco Cossiga che picconò il muro di Berlino e che anche con quell'immagine fece risvegliare le coscienze degli italiani, di destra come di sinistra. Mi stupisce che il Presidente della Repubblica che picconò il muro di Berlino vorrebbe che in questo paese si ergesse un altro muro, che un altro muro fosse di nuovo costruito nei confronti della destra che dovrebbe tornare a rappresentare un'alternativa al sistema. Ma noi siamo all'interno di un sistema democratico. Voglio sottolineare che lo siamo a tal punto che quando il processo riformatore e costituzionale fu attivato, in un'epoca da prima Repubblica (in più occasioni la bicamerale fu formata e in più occasioni si tentò — Commissione De Mita, Commissione Bozzi, Commissione Iotti — di modificare questo assetto), quando la destra era fuori da quello che veniva considerato l'arco costituzionale, dal dialogo democratico tra le forze politiche, il percorso costituzionale non si compì. Oggi si è compiuto, perché la destra è dentro questo percorso costituzionale e, nell'essere dentro, ha garantito che arrivasse a compimento. Oggi si è compiuto perché la destra ha abbandonato un retaggio emotivo; ha abbandonato il novecento, per entrare legittimamente nello spirito del 2000, ha abbandonato l'emozione per la realtà. È una destra

europea, che parte dalle cose concrete, dalle condizioni in atto e in tal modo si contrappone ad una sinistra che semmai ha ancora al suo interno un partito che si rifà ad un'ideologia comunista e che quindi presume di condizionare o addirittura di riscrivere quella che è l'essenza dell'uomo.

Ecco perché è importante lo spirito presidenziale ed è importante anche che il Polo delle libertà abbia compreso questo. Al di là di battute, al di là di interventi fuori luogo, il Polo delle libertà — segnatamente nel centro cristiano democratico, nell'intervento di Casini di ieri, che è un intervento realistico e costruttivo — ha compreso che non si può uscire da questo spirito, da questo percorso. Segnatamente nell'intervento di Silvio Berlusconi e nelle spiegazioni ulteriori che a quell'intervento sono state date in queste ore si ha la testimonianza che il Polo delle libertà ha compreso: si estrania dai propri interessi di parte per contribuire, insieme alla sinistra, a riscrivere la Carta comune, la Carta che appartiene a tutti noi e non solo ad una parte del Parlamento, non solo ad una parte degli italiani.

Vorrei che a questo spirito partecipassero anche coloro che, come Cossiga e Segni, hanno fatto più di altri per abbattere il vecchio sistema. Sarebbe una situazione politica perversa quella per cui coloro che prima di altri hanno segnato la svolta, hanno « picconato » il vecchio sistema a democrazia bloccata, ricostituirono dei muri che ormai non appartengono più alle nostre coscienze, non appartengono più al nostro paese. Sarebbe una grave eterogenesi dei fini, sarebbe un tentativo veramente pazzesco quello di ricostruire, in questa fase, su vicende politiche, delle separazioni che non appartengono, che non devono appartenere più alla storia di questo paese. Ed è importante che in questo percorso istituzionale, sia da sinistra sia da destra, si sia guardato più al futuro che al passato, più a ciò che deve essere costruito che a ciò che è stato nei decenni in cui questo paese fu ricostruito. Abbiamo guardato insieme più all'Europa e alla compatibilità euro-

pea del percorso istituzionale, anche nel bilanciamento dei poteri tra Presidente del Consiglio e Presidente della Repubblica, piuttosto che invece lacerarsi sullo spirito di parte o sull'interesse di una parte.

Per questo, abbiamo imboccato questo percorso ed abbiamo permesso che la bicamerale giungesse a compimento. Per questo, con convinzione, insieme agli altri alleati del Polo, comprendendo le critiche costruttive che sono venute da alcuni, soprattutto sui temi delle libertà, che Silvio Berlusconi ieri ha voluto sottolineare, e nella speranza che su quei temi si possano dare ulteriori risposte costruttive, non comprendendo chi invece voglia fermare l'orologio della storia o addirittura farlo tornare indietro, noi con perseveranza ci comporteremo in quest'aula e fuori di essa perché il percorso si compia (*Applausi dei deputati del gruppo di alleanza nazionale*).

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

DOMENICO COMINO. Presidente, cari e pochi onorevoli colleghi, il 4 marzo 1848 Carlo Alberto di Savoia promulgò la prima Costituzione (fu chiamata Statuto albertino) che — soprattutto nel male, ahimè — decretò la nascita dello Stato unitario, ancorché monarchico, e ne resse le sorti per un secolo esatto.

Al di là delle nefandezze prodotte, giova forse ricordare quel particolare processo costituente. Carlo Alberto promise lo Statuto l'8 febbraio e ci volle meno di un mese per predisporre una legge fondamentale che decretava la fine dell'assolutismo ed alla quale lo stesso sovrano si impegnava a sottostare. Era un documento snello, di appena 84 articoli, preparato dal Governo in carica, che modellò in brevissimo tempo lo Statuto albertino sulla base della Carta francese del 1814, della Costituzione francese del 1830 e di quella belga del 1831.

Ho citato questo esempio, signor Presidente, per rimarcare l'assoluta mancanza di analogie con quanto stiamo

vivendo oggi. Già nel 1948 la Costituzione repubblicana richiese oltre un anno per la sua redazione e risultò molto più prolissa di quanto fosse lo Statuto albertino: 133 articoli contro 84.

La legge istitutiva della Commissione bicamerale risale al 24 gennaio 1997 e, per approvarla, sono occorsi sette mesi. Dall'insediamento, e dopo un anno di lavoro, il testo prodotto dalla Commissione consta di 172 articoli, sommando i 54 della prima parte, che resta invariata, con i successivi 118, molti dei quali lunghissimi e per la maggior parte incomprensibili a quei cittadini dei quali riconoscete, a parole, la sovranità, per poi negargliela nei fatti, sottraendo loro quel potere costituente nel nome dell'eternità dello Stato e della sua ragione.

Nella migliore delle ipotesi, il vostro falso processo di riforme, che avete etichettato, onorevole D'Onofrio, come federalismo cooperativo, solidale e avanzato, necessiterà ancora di almeno un anno, a partire da oggi, per giungere a qualche conclusione. Niente male! Quasi tre anni per disquisire, commentare, mediare, blandire, contrapporre teorie contro teorie, per un nulla di fatto! Gli illustrissimi gattopardi dell'illustrissimo teatro romano della chiacchiera, anche in questa occasione, hanno dato il meglio di loro stessi!

Di federalismo, in questa riforma, c'è solo il titolo. Già da una prima lettura delle proposte uscite dalla bicamerale, non si può non constatare come le forze della vecchia partitocrazia, che si sono dichiarate nell'ultima campagna elettorale quasi tutte federaliste, in realtà abbiano cercato di far passare per grande riforma un blando decentramento amministrativo, accompagnato da una minima devoluzione fiscale, con l'intento, come al solito, di far finta di cambiare tutto affinché nulla cambi.

Richiamerò brevemente, per memoria e per fare un rapido paragone, il più compiuto dei sistemi federali presenti in Europa, quello svizzero. Le materie di competenza del Governo federale sono poche e ben definite: difesa, politica estera, previdenza sociale e comunica-

zioni, energia, economia e commercio. Ed anche in questi settori di esclusiva competenza federale, agli enti locali è riconosciuto un diritto di partecipazione. Ai cantoni spetta invece competenza esclusiva su forze dell'ordine e sanità, scuola e cultura, pianificazione territoriale e tutela dell'ambiente; essi si autofinanziano e sono autorizzati a riscuotere autonomamente le imposte.

Oggi ci troviamo invece a discutere di una pseudoriforma che riserva alla competenza dello Stato innumerevoli materie, che vanno dalla politica estera alla disciplina della concorrenza, dall'ordine pubblico alla legislazione elettorale, dai trasporti ai beni culturali. Inoltre, lo Stato può disciplinare, con legge generale, ulteriori, vastissimi campi, quali l'istruzione, la ricerca, i trattamenti sanitari, la protezione civile, l'ordinamento sportivo.

Dulcis in fundo, si prevede la potestà legislativa statale per la tutela di impre-scindibili interessi nazionali. Ritorna, ancora una volta, quel fumoso e non delimitato concetto di interesse nazionale che è sempre stato l'arma di cui i poteri centrali si sono avvalsi per contenere le rivendicazioni autonomistiche, potendo essere utilizzato in qualsiasi campo ed occasione.

Manca poi, nel testo che ci accingiamo ad esaminare, il nocciolo duro che darebbe al paese una configurazione di vera Repubblica federale: la previsione di una piena autonomia impositiva per gli enti locali, con competenza legislativa in materia tributaria. Quanto avete previsto in materia di autonomia finanziaria (« nei limiti della Costituzione e della legge ») significa semplicemente che una qualsiasi legge varata dal Parlamento centrale potrebbe togliere anche quel poco di autonomia impositiva accordata agli enti locali.

E c'è, infine, l'eterno problema del fondo di solidarietà nazionale o, secondo alcuni, del fondo di perequazione. Questo non fa altro che istituzionalizzare la Cassa per il Mezzogiorno.

Un fondo perequativo, per funzionare in modo corretto, deve basarsi su un

meccanismo non verticale, ma orizzontale, quindi non gestito da Roma ma a somiglianza del modello adottato in Germania, dove i *Länder* più ricchi aiutano quelli svantaggiati direttamente, senza intervento o trasferimenti da parte dello Stato centrale. In questo modo si crea una concorrenza tra le regioni che si controllano a vicenda secondo il sacrosanto principio per cui, onorevole D'Alema, chi paga la musica decide anche che tipo di musica fare, quindi con quali criteri e controlli attuare i trasferimenti.

Nelle vostre eterne e paludate discussioni si parla di federalismo solidale, di federalismo cooperativo e di fondi perequazione. Certo, una redistribuzione delle risorse va attuata, ma bisogna avere anche il coraggio di dire che, con una riforma federale vera, il fondo di perequazione interregionale, politicamente sostenibile ed auspicabile, difficilmente potrebbe garantire i livelli di redistribuzione oggi in essere.

Se la redistribuzione oggi occulta dovesse diventare infatti trasparente, non potrebbe essere accettata politicamente dai cittadini della Padania. Ecco perché l'idea federalista viene così ostacolata nei fatti, anche se dichiarata a parole, dalla maggior parte delle forze politiche presenti in quest'aula. Perché, cari amici del Polo e dell'Ulivo, la vostra base elettorale più certa, il bacino di voti più ampio cui potete attingere, è costituito proprio dai beneficiari dello Stato assistenzialista e parassitario delle false pensioni di invalidità, dei trasferimenti incontrollati, delle indennità di disoccupazione, dei lavori socialmente utili.

È giunta da più parti la proposta, non accolta, di creare un meccanismo di compensazione fiscale tra regioni simile a quello adottato dai *Länder* tedeschi dopo la seconda guerra mondiale, ma tale meccanismo non sarebbe sicuramente attuabile nell'Italietta a due velocità.

La redistribuzione che avveniva in Germania si faceva carico di livelli di disparità tra le regioni, stabilendo come media cento, la redistribuzione veniva fatta tra regioni che oscillavano da indici minimi di

novanta ad indici massimi di centodieci. In Italia, invece, le differenze interregionali nella capacità contributiva e fiscale *pro capite* vanno da cinquanta a centoquaranta, considerata la media nazionale pari a cento.

Dovreste domandarvi perché, dopo l'unificazione tedesca, tutti i *Länder* dell'ovest abbiano sospeso il meccanismo di perequazione finché le differenze con l'est non si fossero attenuate. Ciò è avvenuto perché non è né possibile né sostenibile, neppure per la forte economia tedesca, accettare in modo permanente ed esplicito un tale livello di trasferimento. Non ci può essere un federalismo che funziona se non si usa la regola del « chi usa, paga e chi paga ha il diritto di usare ». Non vi è federalismo senza decentramento ed attribuzione di potere impositivo autonomo e responsabilità patrimoniale ed economica agli enti locali che devono fornire i servizi. L'applicazione coerente di tale principio implica anche l'accettazione di differenze non irrilevanti nei servizi erogati dalle varie regioni.

Con un tale sistema, però, si creerebbero una concorrenza ed una competizione di giudizio a livello di governi locali; in altre parole i cittadini del Piemonte potrebbero confrontare la gestione degli investimenti con quelli, ad esempio, della Lombardia o della Puglia, esercitando così un serio controllo sulla politica fiscale e di spesa dei governi locali, tuttora impossibile. La concorrenza tra amministrazioni pubbliche e la riduzione delle possibilità di redistribuzione non possono che generare incentivi alla creazione di mercati e alla fornitura di servizi anche attraverso l'iniziativa privata.

Per queste semplici proposte il nostro movimento politico è stato più volte accusato di egoismo e di razzismo, ma noi siamo convinti che, come è già stato dimostrato dall'esperienza tedesca, meno redistribuzione e più autonomia federalista potrebbero solo fare del bene all'economia meridionale.

Lo sviluppo economico del meridione potrà partire infatti solo nel momento in cui si cominceranno a tagliare i canali di

trasferimento automatico a pie' di lista di risorse non prodotte *in loco* che non generano nuova ricchezza e che servono solo a comperare consenso elettorale.

Il piano di aiuti ai *Länder* dell'est non è consistito in un trasferimento assistenziale, ma in un trasferimento di merci e servizi per privatizzare l'economia di quelle regioni; non sono stati creati meccanismi che garantissero un flusso continuo di reddito né c'è stata la garanzia di servizi indipendentemente dal gettito fiscale. Finito il processo di privatizzazione, finiva il grande flusso di trasferimenti, sia pure cospicuo, e non vi era garanzia di pensioni per sempre. Oggi il sistema di spesa italiano penalizza le regioni che più contribuiscono al gettito fiscale. Secondo uno studio della Fondazione Agnelli, quindi fonte autorevole, nel Mezzogiorno le entrate proprie coprirebbero appena un terzo della spesa totale. In sostanza, cari colleghi che avete creduto nella bicamerale, perché qualsiasi fondo di perequazione possa funzionare è necessario che si rispetti il doppio vincolo dell'efficienza (per cui la redistribuzione non può giungere fino al punto di disperdere ogni relazione tra servizi ricevuti e prezzo pagato) e della responsabilità, nel senso che chi decide le spese deve anche trovare le entrate corrispondenti, prevedendo, se necessario, anche la bancarotta degli enti pubblici.

Occorre insomma inserire la possibilità di sospendere il funzionamento del fondo di perequazione (come si fece in Germania nei confronti dei *Länder* dell'est), quando i differenziali economici tra le regioni sono talmente ampi da non consentirne un funzionamento ordinario.

Cosa ha prodotto la Commissione bicamerale per le riforme istituzionali? Una falsa riforma per far credere ai cittadini che c'è la volontà di cambiare ma, in concreto (e lo vedremo nelle prossime settimane allorché ci accingeremo a votare i singoli articoli del testo), le novità più salienti del progetto sono l'inserimento nella Costituzione di Roma capitale e della Cassa per il Mezzogiorno. Fino ad oggi avete comprato il consenso elettorale

scaricando i costi dello Stato assistenziale su quei cittadini che non sono ancora in grado di esprimere con il voto il loro dissenso, cioè i cittadini non ancora nati; ora invece cercate di scaricare sull'Europa i costi di quest'Italia fallimentare, sperando invano che i partner europei non si accorgano dei vostri trucchi contabili. Significativa, colleghi, è la bocciatura dell'Italia da parte di Eurostat dell'altro ieri. Adesso ci dovrete venire a dire come recuperare quegli oltre 3 mila miliardi, magari con una manovrina di aggiustamento, per far sì che venga rispettato il famigerato rapporto tra deficit e PIL.

Ma una riforma seria dello Stato, per sanare alla radice questo stato di cose, non avete il coraggio di farla, pur facendo credere ai cittadini che la bicamerale sta producendo chissà quali novità ed innovazioni costituzionali. Viste le dichiarazioni federaliste di quasi tutte le forze politiche presenti in questo Parlamento, qualche ingenuo cittadino può aver creduto veramente nella possibilità di una riforma seria. Il vero problema consiste nel fatto che la redistribuzione e la decentralizzazione del potere politico costituiscono un intoppo alle politiche redistributive di tipo consociativo, assistenziale e mafioso perpetrate negli ultimi cinquant'anni; un intoppo che nessuno dei partiti riciclati, presenti in questo Parlamento, vuole perché una vera riforma significherebbe anche e soprattutto la fine di questi partiti che sul mancato sviluppo del Mezzogiorno hanno costituito la loro fortuna.

Va bene: potete continuare a perseverare diabolicamente nel cammino delle false riforme. Siete liberi di farlo. Sappiate che ciò costituirà un lievito formidabile per la crescita del sentimento di identità padano e per la legittima e democratica, onorevole D'Alema, richiesta di indipendenza dei nostri popoli (*Applausi dei deputati del gruppo della lega nord per l'indipendenza della Padania*).

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

MARETTA SCOCA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, desidero innanzitutto ricordare l'egregio lavoro svolto dai nostri illustri padri costituenti del dopoguerra. In quelle condizioni di obiettive ed eccezionali difficoltà essi seppero trovare l'equilibrio che ha dato salvezza alle norme fondamentali del nostro ordinamento giuridico ed alla democrazia. In contrapposto, la sensazione generale che si ricava dalla lettura dell'articolato predisposto dalla Commissione bicamerale è che esso sia il frutto di concezioni e tendenze disparate, non rese omogenee, di inaccettabili soluzioni intermedie o di compromesso.

Avendo poco tempo a mia disposizione sottolineerò soltanto alcuni aspetti di quanto appena affermato. Sussistono palesi incongruenze, richiami nominalistici a costruzioni ed istituti che il contenuto delle disposizioni concretamente respingono. Affiorano su temi fondamentali punti di vista insanabilmente fra loro contrastanti. Se il testo fosse approvato così com'è, creerebbe molti più problemi di quanti non ne risolverebbe e comunque non corrisponderebbe alle aspettative dei cittadini. Per limitarsi agli esempi più rilevanti, nonostante gli sforzi compiuti dal senatore D'Onofrio, si deve per esempio rilevare come il riferimento, nella rubrica della parte seconda, all'ordinamento federale della Repubblica non corrisponda, nemmeno nelle apparenze, al contenuto degli articoli 55 e seguenti, dai quali si ricava piuttosto l'idea di un ordinamento policentrico ispirato ai principi di autonomia, sussidiarietà e differenziazione, ma non si sostanzia in un ordinamento federale.

Così ancora l'amministrazione pubblica è concepita in modi non solo diversi ma anche fra loro contraddittori: nell'articolo 73, secondo comma (« amministrazione come strumento del Governo »), nell'articolo 106, primo comma (« l'amministrazione opera nell'interesse dei cittadini ») e nell'articolo 107, primo comma, (« i dipendenti pubblici sono al servizio della Repubblica »). L'idea, ripresa da alti testi costituzionali, che il Governo possa di-