

sporre dell'amministrazione è non solo inesatta e contrastante con il principio di separazione tra politica e gestione amministrativa, ma anche non in linea con il federalismo, o meglio con l'accentuato autonomismo amministrativo.

Da un lato nessun organo politico dovrebbe disporre dell'amministrazione; dall'altro non è solo il Governo della Repubblica ma ogni altro organo politico che può avvalersi dell'amministrazione. La Costituzione del 1948 veniva criticata perché si ispirava a tre modelli di amministrazione irriducibili l'uno all'altro (vedi Nigro nella pubblicazione *La pubblica amministrazione tra Costituzione formale e Costituzione materiale in Studi in memoria di Bachelet*). Il nuovo progetto, invece di superare questa concezione multiforme e contraddittoria, la radicalizza in quanto la rende esplicita e quindi immodificabile.

Un'altra disposizione di principio meritevole di approfondimento è contenuta nel secondo comma dell'articolo 106 del testo della bicamerale, laddove si dichiara che « le pubbliche amministrazioni, salvo i casi previsti dalla legge per ragioni di interesse pubblico, agiscono in base alle norme di diritto privato ». Si tratta di una disposizione alla quale possono essere attribuiti significati diversi: in un'accezione ristretta può essere intesa come semplice disciplina degli atti come tali e non del procedimento né dell'efficacia e della validità degli atti dell'amministrazione. In questo caso la disposizione è sostanzialmente inutile. Essa può peraltro essere intesa come relativa all'intera disciplina dell'azione amministrativa e cioè con riferimento alla formazione degli atti, che non dovrebbe più essere proceduralizzata, nonché alla forza degli atti non assistita più dall'esecutività, nonché ancora al sistema delle invalidità.

In questo caso la disposizione farebbe arretrare l'ordinamento di più di un secolo e si verrebbe a porre in palese contrasto con altre disposizioni del progetto che si ispirano al principio opposto, quello cioè di una disciplina propria — diversa dalla disciplina comune — dell'at-

tività dell'amministrazione: per esempio, i principi di imparzialità, ragionevolezza e trasparenza.

Il principio di articolazione e proceduralizzazione dell'attività sono affermati con chiarezza come propri dell'amministrazione e non sono affatto congruenti con la disciplina privatistica.

La disposizione è anche tecnicamente mal formulata, perché l'ipotesi nazionale — salvo casi previsti dalla legge per ragioni di interesse pubblico — sembra potersi estendere ben oltre l'ambito dell'ipotesi normale, dato che l'amministrazione agisce, o dovrebbe agire, sempre nell'interesse pubblico.

Passando al titolo VII, per ciò che riguarda l'organizzazione della giustizia amministrativa non si può non rilevare preliminarmente che affermare il carattere unitario della funzione giurisdizionale e affidare contemporaneamente l'esercizio a due diversi ordini di giudici, come risulta dal primo comma dell'articolo 113, è sicuramente contraddittorio. Se si considera poi che il secondo comma stabilisce che non possono essere istituiti giudici speciali, l'equivocità complessiva aumenta perché si deve ritenere che rimangano in piedi altri giudici oltre quelli ordinari amministrativi, per esempio i giudici tributari e i giudici parlamentari, privi oltre tutto di *status* giuridico e di norme di ordinamento giuridico adeguate.

L'unicità della funzione giurisdizionale per non immiserirsi in un *flatus vocis*, avrebbe dovuto comportare l'unità dell'organizzazione giudiziale e l'unitarietà dell'ordinamento giudiziario. Fallito questo obiettivo è del tutto inutile e fuorviante continuare a parlare di unitarietà della funzione giurisdizionale.

L'istituzione della Corte di giustizia amministrativa trova la sua giustificazione nell'esigenza di tenere separate le funzioni giurisdizionali dalle funzioni consultive, attualmente attribuite entrambe al Consiglio di Stato, e ancora le funzioni giurisdizionali dalle funzioni di controllo della Corte dei conti. Tale esigenza è peraltro apprezzabile solo in astratto, dato che in concreto entrambi gli organi citati — ed in

particolare il primo — hanno costantemente funzionato come giudici imparziali e neutrali, cosicché tale operazione potrebbe chiudersi con un bilancio negativo.

La nuova Corte non funzionerebbe meglio degli altri organi, mentre si perderebbe l'esperienza e la qualificazione propria di questi ultimi.

L'esigenza di separare funzioni diverse non comporta d'altronde la scissione degli organi cui sono attribuiti; essa potrebbe essere altrettanto efficacemente soddisfatta ponendo semplici regole di sbarramento, più o meno elastiche, al passaggio dei magistrati amministrativi e contabili dall'una all'altra funzione. Si otterrebbe in tal modo di mantenere nella loro storica configurazione due istituti che costituiscono modelli di organizzazione pubblica.

L'articolo 119 determina l'ambito della giurisdizione amministrativa proponendosi di superare il criterio tradizionale di separazione dalla giurisdizione ordinaria basato sulla diversità delle situazioni soggettive (diritti soggettivi e interessi legittimi fatti valere). Il criterio dovrebbe essere fondato sulle materie omogenee; pur concordando nell'adozione di simile criterio, ritenuto più semplice e chiaro di quello impostato sulle situazioni soggettive, va rilevato che la disposizione è tecnicamente mal impostata. Stabilire che la giurisdizione amministrativa riguarda materie omogenee concernenti l'esercizio di pubblici poteri significa alternativamente, a seconda dell'interpretazione che prevarrà, porre una norma inutile, in quanto rinvia puramente e semplicemente alla legge ordinaria per l'individuazione delle materie. Ovvero una norma niente affatto innovativa rispetto al criterio attualmente vigente, ove si legga in maniera pregnante l'inciso relativo all'esercizio di pubblici poteri.

Per dare un senso compiuto ed univoco alla disposizione costituzionale occorre non limitarsi ad individuare il metodo del riparto (materia anziché situazioni soggettive), ma individuare appunto le materie, sia pure in modo generico, facendo salve le eccezioni introdotte con legge ordinaria.

Inaccettabile sotto il profilo della disomogeneità delle controversie e dei processi si mostra l'attribuzione ai giudici amministrativi delle controversie di responsabilità patrimoniale dei pubblici funzionari, attualmente rientranti nella giurisdizione della Corte dei conti. Si tratta infatti di controversie strutturalmente differenti dalle controversie con le pubbliche amministrazioni, molto simili alle controversie di responsabilità disciplinate dal codice civile e rientranti nella giurisdizione del giudice civile, tanto che la Corte costituzionale considera la Corte dei conti un giudice speciale rispetto, appunto, al giudice civile.

Se si persegue l'obiettivo di eliminare la giurisdizione contabile, la soluzione logicamente più appagante sarebbe quella di deferire le controversie di responsabilità amministrativa, che tra l'altro non è che una forma speciale di responsabilità civile, al giudice ordinario.

Da ultimo va segnalato che fare riferimento specifico ai tribunali regionali di giustizia amministrativa introduce un ostacolo costituzionale all'eventuale riorganizzazione degli organi di giustizia amministrativa. Sarebbe pertanto più opportuno fare riferimento generico ai giudici amministrativi.

Affrontando il cuore del problema, ossia quale tutela, con quali mezzi e con quali risultati viene prevista nei confronti delle pubbliche amministrazioni, va subito sottolineata la migliore formulazione del primo comma dell'articolo 113 rispetto all'attuale formulazione di detto articolo. Cade il riferimento agli atti, che poteva, in teoria, restringere la tutela nei confronti dei soli atti, lasciando senza tutela le lesioni provocate dai comportamenti inerti o dai ritardi. Inutile e non necessario appare il riferimento alla tutela cautelare; pericoloso, viceversa, sembra l'inciso riferentesi alle modalità stabilite dalla legge. Potrebbe infatti consentire riduzioni della tutela sulla base di leggi o leggi dettate da esigenze estemporanee.

PRESIDENTE. Onorevole Scoca, la pregherei di concludere.

Se lo ritiene, la Presidenza può autorizzare la pubblicazione in calce al resoconto stenografico della seduta odierna di eventuali considerazioni integrative del suo intervento.

La prego, concluda.

MARETTA SCOCA. Il secondo e il terzo comma introducono sostanzialmente i corrispondenti commi dell'attuale articolo 113, il che la dice lunga sulla incompleta attuazione dei principi stabiliti nel 1948. In realtà le riforme intervenute nel tempo in ordine ai mezzi di tutela nei confronti delle pubbliche amministrazioni non hanno attuato il principio costituzionale della pienezza della tutela; hanno lasciato che le azioni esperibili fossero soltanto quelle fissate nella legge del 1989, ossia la soluzione di annullamento. Non hanno esteso la tutela e l'azione di accertamento e soltanto in casi particolari hanno reso esperibili le azioni di condanna.

Una riforma effettiva della giustizia amministrativa non abbisogna d'altro che dell'attuazione del secondo comma dell'articolo 113 dell'attuale Costituzione, salva la sola modificazione del criterio dei riparti e delle giustificazioni.

Signor Presidente, chiedo, come lei ha suggerito, che sia autorizzata la pubblicazione in calce al resoconto stenografico della seduta odierna di alcune considerazioni integrative del mio intervento.

PRESIDENTE. La Presidenza lo consente senz'altro, onorevole Scoca.

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

SILVIO LIOTTA. Signor Presidente, signor presidente della Commissione bicamerale, onorevoli colleghi, nel momento in cui il Parlamento si accinge ad affrontare l'esame della nuova proposta di revisione della parte seconda della Costituzione, articolata in un vero e proprio progetto organico, nonché della miriade di proposte emendative ad esso presentate, occorre innanzi tutto riconoscere l'importanza del lavoro svolto dalla Commissione e dal suo

presidente, che non si sono lasciati influenzare dalle molteplici tensioni che correlativamente si manifestavano nel Parlamento, impegnato nella funzione legislativa ordinaria.

Si è poi posto in evidenza come di tale processo riformatore la forza trainante sia stata quella espressa dall'Ulivo e dai suoi alleati, rinnovamento italiano e rifondazione comunista, i quali, pur esprimendo su alcuni temi, anche qualificanti, posizioni differenziate e contrapposte, hanno consentito alla coalizione di centro-sinistra di poter affrontare e superare, anche se, in alcuni passaggi cruciali, con maggioranze variabili, la sfida delle forze conservatrici o di quelle altre prefiguranti una palingenesi costituzionale totalmente irrealizzabile, perché estranea alla storia politico-costituzionale del nostro paese.

Un altro elemento da sottolineare consiste nel fatto che, mentre nel 1943, una volta liberata la Sicilia dal giogo nazifascista, furono le forze cattoliche, guidate da Mattarella, dagli Alessi, dagli Aldisio, ad anticipare e guidare il cambiamento verso la nuova Italia, oggi sono le forze di centro-sinistra, guidate dal PDS, coprotagonista allora della nascita del nuovo Stato repubblicano e della sua Costituzione, a guidare con determinazione il passaggio verso la cosiddetta seconda Repubblica. Riconosco questo con serenità di coscienza, come cattolico e come moderato che milita in un movimento, rinnovamento italiano, alleato del centro-sinistra, ma che aspira ad assumere, in uno al partito popolare, e divenire in prospettiva la guida politica reale della coalizione.

Noi di rinnovamento italiano daremo dunque il nostro fattivo contributo per favorire ulteriormente la maturazione di quei processi politici positivi che sono presenti all'interno del Parlamento, al di là delle stesse posizioni ufficiali dei partiti, e che sono tali da consentire al presidente della bicamerale di continuare con intelligenza in quell'opera di mediazione costruttiva volta a definire il nuovo quadro complessivo della parte seconda della Costituzione, elemento indispensabile per av-

viare veramente la seconda Repubblica e costruire un'Italia che possa non solo entrare il 1° gennaio 1999 nell'unione monetaria, ma permanervi da protagonista nel processo di integrazione europea.

Proprio quel lento maturare dei processi storici e di quelli politici, là dove nelle precedenti legislature hanno fallito tanti illustri uomini politici, oggi l'onorevole D'Alema ha potuto portare a termine un compito difficile, senza necessità che il Parlamento adottasse alcuna proroga, e tagliare un traguardo — la delibazione conclusiva del 4 novembre 1997 — ottenendo un risultato sul quale molti prefiguravano per lui cocenti sconfitte personali ed apocalittici sconvolgimenti politici.

Certamente il contributo del Polo è stato molto rilevante e va dato atto della lungimiranza politica fino ad ora dimostrata dagli onorevoli Berlusconi e Fini. Ma il processo riformatore è stato guidato dalla sinistra italiana, che non è solo quella che siede in questo Parlamento, ma anche quella che vive nelle fabbriche ed in tutti i luoghi d'Italia dove c'è lavoro, dove ci si riunisce, si discute, si dibatte e si lotta per una società più giusta e più solidale.

Un altro grande riconoscimento va anche a quella parte della stampa italiana che ha anticipato prima ed assecondato poi il grande cambiamento che maturava all'interno della società politica e nella coscienza dei cittadini.

Il progetto organico di revisione della seconda parte della Costituzione va valutato nel contesto delle notazioni che ho testé formulato ed è per questo che non ho timore a definirlo autenticamente rivoluzionario, perché prefigura una democrazia del maggioritario che è il superamento del proporzionale e del ruolo dei partiti, mentre rappresenta l'esaltazione di taluni valori guida, attorno ai quali si costruiranno nel futuro le grandi coalizioni per guidare il paese.

Molti colleghi dello schieramento di centro-destra hanno invitato nei loro interventi il Parlamento ad un ulteriore salto di qualità nel momento in cui

dovranno definirsi la forma di Stato, la forma di Governo, l'assetto della giustizia e quello del federalismo.

Per i primi due temi ritengo che già il testo al nostro esame rappresenti un approdo accettabile, anche se lo stesso, per qualche parte, è la risultante della decisione di un gruppo politico che continua a delegittimare il potere costituente di questo Parlamento.

Due invece sono ancora a mio parere i nodi politici per i quali occorre esperire un'ulteriore opera di mediazione e di approfondimento: quello della giustizia e quello del federalismo.

La giustizia: non conoscevo il collega Boato e non ho quindi alcun motivo di tesserne il panegirico, ma non posso esimermi dal riconoscere che questo Parlamento e tutti noi gli dobbiamo moltissimo per il ruolo infaticabile, di grande tessitore della verità, che ha esplicitato in questi mesi per delineare un assetto della giustizia in linea con quanto è presente negli ordinamenti degli altri paesi dell'Europa. Lo invito a proseguire nel suo impegno per pervenire ad un assetto compiuto del nodo giustizia, di assoluta garanzia di indipendenza e di autonomia delle distinte funzioni dei giudici e dei pubblici ministeri. Questi ultimi hanno bisogno di specifiche garanzie, perché specifiche e non omologabili a quelle dei giudici sono le loro funzioni.

Se però ci limitassimo solamente a questo verrebbe difficile ai cittadini comprendere il valore emblematico dello scontro tra garantisti e giustizialisti, quando il diritto ad ottenere giustizia è pressoché denegato a persone normali, le quali anzi assistono impotenti al sorgere di possibili aree privilegiate di immunità o al concludersi, per taluni in pochissimi mesi, di indagini delicatissime, quando molti rimangono per anni in attesa di conoscere se un'indagine sul loro conto si sia conclusa o meno.

Sul federalismo ho molto apprezzato il lavoro del collega D'Onofrio, che ha però bisogno di un ulteriore approfondimento.

Dall'osservatorio privilegiato dell'assemblea regionale siciliana, la prima as-

semblea legislativa democratica dell'Italia repubblicana, ho potuto infatti verificare nell'arco di un trentennio come qualunque forma di autonomia, ordinaria e speciale, sia divenuta nel tempo priva di ogni effettivo contenuto per la giurisprudenza costituzionale consolidatasi sulla base delle pronunce che hanno interpretato dettati costituzionali simili a quello che figura nell'articolo 62 del progetto al nostro esame, nella parte che ammette l'esplicitarsi dell'autonomia finanziaria solamente — leggo testualmente — « nelle forme e nei limiti stabiliti dalla Costituzione e dalle leggi approvate dalle due Camere ».

Oggi che con l'avvento del federalismo delineato dal collega D'Onofrio tutte le regioni avranno poteri simili, se non addirittura superiori, a quelli delle attuali regioni a statuto speciale occorre esattamente individuare fin da ora e codificare nella Costituzione quelle norme che consentono alle nuove regioni di avere una concreta autonomia finanziaria, che è condizione necessaria ed indispensabile per realizzare poi nei fatti la stessa autonomia politica.

Un'ultima notazione sull'articolo 103, relativo alle leggi finanziarie e di bilancio. Il testo predisposto è largamente condivisibile. Mi permetto di far osservare per la specifica competenza che modestamente ritengo di avere sulla materia che, là dove all'ultimo comma si legge: « Le Camere possono approvare disposizioni che comportino maggiori oneri anche in caso di opposizione del Governo a maggioranza assoluta dei componenti », ebbene lì può annidarsi il tarlo di un vecchio consociativismo parlamentare nelle scelte di bilancio che ha determinato nell'ultimo trentennio l'accumularsi di quel mostruoso debito pubblico che oggi impedisce all'Italia di essere in regola con tutti i parametri di Maastricht e che da circa un quindicennio costringe il Parlamento a procedere ad operazioni di politiche di rientro attraverso le manovre di finanza pubblica.

Invito il presidente D'Alema e tutta la Commissione a valutare la necessità di riscrivere l'ultimo comma, nel senso di

prevedere che, in caso di opposizione del Governo, le disposizioni che comportino maggiori oneri debbano intendersi inammissibili.

Signor presidente della Commissione bicamerale, come lei ben ricorderà, rinnovamento italiano, il movimento al cui gruppo parlamentare sono iscritto, ha votato contro il progetto oggi al nostro esame. Sono però sicuro che il lavoro di approfondimento e di ulteriore mediazione sui temi dei quali ho fatto cenno consentiranno sia a me che al mio gruppo di concludere con un convinto voto favorevole il contributo che ci accingiamo a dare nell'esame del testo.

Signor Presidente, siamo tra coloro che vogliono raccomandare agli elettori italiani al momento del referendum di approvare con convinzione ragionata la nuova parte seconda della Costituzione della nostra Repubblica (*Applausi*).

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

GIUSEPPE BILOCCHI. Credo che nessuno più di noi del patto Segni si sia battuto in questi anni per le riforme istituzionali e costituzionali, non tanto e non solo nel Parlamento ma nel paese.

È per questo che abbiamo ritenuto grave e quasi ingiuriosa l'accusa rivolta ieri da Fini in quest'aula al Presidente Cossiga e a quelli che intorno a lui sono contrari al progetto della bicamerale.

Sostenere che picconare la bicamerale vuol dire picconare il paese significa veramente voler togliere al Parlamento ed al paese i loro diritti: è un atto grave, inaccettabile e ci dispiace a maggior ragione perché viene da un partito con il quale abbiamo condiviso tutta la battaglia per l'assemblea costituente fino al presidenzialismo. Anche noi abbiamo gioito quando il voto in Commissione sembrò far passare in maniera netta questa svolta prima dei temperamenti successivi che si sono poi introdotto.

Noi confermiamo la nostra volontà di contrastare queste false riforme nel Parlamento e nel paese e chiediamo di

poterlo fare con tranquillità e chiarezza, signor Presidente.

Voglio porre essenzialmente un problema nei pochi minuti di tempo assegnatimi. Avete deciso di non far partecipare il popolo, i cittadini, fin dall'inizio, alla fase costituente, respingendo la proposta di istituire un'assemblea costituente, che pure registrava un certo consenso nel paese, dove la spinta riformatrice era molto più forte di quella presente in Parlamento.

La questione grave è che oggi si cerca — temo — di sottrarre anche al Parlamento la possibilità di incidere davvero nel dibattito sulla riforma della Carta costituzionale. Voglio dire che, senza colpo ferire, è passata la tesi del contingentamento dei tempi anche per la discussione generale delle modifiche alla Costituzione. Quasi da solo, al momento della modifica delle norme del regolamento della Camera, ho posto tale tema nella Giunta per il regolamento e in un'Assemblea disattenta. Credo che, quando toglierete la parola ai deputati in sede di discussione delle modifiche alla Costituzione, il fatto sarà clamoroso; mi riferisco soprattutto ai singoli deputati. La modifica alle norme del regolamento ha già portato alla svolta che, con la riforma costituzionale, volete porre al paese, e cioè un ritorno alla partitocrazia nelle decisioni anche nel Parlamento rispetto al ruolo dei singoli deputati come tali di fronte al loro elettorato, alla propria coscienza, nonché al contributo che possono dare.

Non mi lamento del fatto che mi sono stati assegnati sette minuti, sono anche troppi per una discussione di carattere generale, in qualche modo generica. Se questo volesse dire che si vuole dare la possibilità di intervenire in aula sui singoli emendamenti per il brevissimo tempo di uno o due minuti per illustrare le proprie posizioni; se si volesse trascinare l'Assemblea nel «votificio» come il Presidente Violante ha già fatto su questioni minori, credo che sarebbe un fatto clamoroso rispetto al quale mi auguro vi sia una ribellione da parte dell'Assemblea. Dico

questo oggi che ho ancora qualche minuto di tempo in più, perché in presenza del contingentamento il singolo deputato disporrà di tre-cinque minuti per discutere un determinato punto nel suo complesso.

Presidente, mi auguro ovviamente che questo non accada, ma ricordo che quando ho posto il problema in sede di Giunta per il regolamento mi erano state date assicurazioni contrarie. All'inizio mi era stato detto che la riforma costituzionale era esclusa dal contingentamento dei tempi: invece è già previsto in questa prima fase e nessuno protesta in tal senso. Pertanto voglio sollevare alta la mia protesta, perché temo che il contingentamento, quando discuteremo i singoli emendamenti, possa essere gestito impedendo la libera discussione; mi riferisco agli emendamenti non ostruzionistici, poiché capisco anche la reazione a tale fenomeno. La reazione al contributo che può venire nell'ambito di un dibattito in Parlamento per modificare la gran parte della Costituzione sarebbe un fatto gravissimo.

Mi auguro che...

PRESIDENTE. Onorevole Bicocchi, devo applicare il regolamento secondo quanto deliberato dalla Conferenza dei presidenti di gruppo. Non ho mai usato le forbici per tagliare la cimosa!

GIUSEPPE BICOCCHI. Non mi fraintenda, Presidente.

PRESIDENTE. Faccia in modo di consentirmi di fare il mio dovere. In questo momento svolgo un ruolo ufficiale e non personale, che è quello di presiedere l'Assemblea.

GIUSEPPE BICOCCHI. Non voglio affatto parlare oltre i sette minuti: quando saranno scaduti lei mi richiama ed io smetto un secondo dopo.

Mi riferivo alla discussione che si svolgerà nei prossimi giorni, non alla fase attuale. Se i tempi verranno contingentati, il Presidente farà quello che riterrà doveroso; io, a mia volta, cercherò di fare quello che posso.

PRESIDENTE. Informerò di questo il Presidente Violante.

GIUSEPPE BIOCCHI. Ritengo che l'esproprio anche del contributo dei parlamentari, dal punto di vista del metodo, sarebbe gravissimo.

L'ultimo punto, sempre sul piano del metodo, riguarda l'opportunità di riflettere tutti seriamente sul tema dei referendum plurimi, come ultima possibilità per ridiscutere complessivamente le questioni.

Infine, l'ultima considerazione riguarda il ricatto che aleggia in quest'aula: quello delle elezioni anticipate. « Ragazzi lavorate, approvate e mangiate questa minestra, altrimenti si salta quella finestra ». Credo che questo sia un comportamento irritante, perché ognuno di noi ritiene importante non solo il suo ruolo, ma anche la prosecuzione della legislatura.

Dico chiaramente che se dovesse essere questo il ricatto, credo che avremmo il coraggio di respingerlo, tanto più che il Presidente D'Alema, quando qualche mese fa voleva sciogliere le Camere come segretario del PDS, non ha certo pensato in nessun modo a difendere i risultati conseguiti dalla Commissione bicamerale, ma era prontissimo ad andare alle elezioni, mandando all'aria quei risultati. Quindi, sarà prontissimo a farlo quando riterrà che gli interessi del suo partito o della « Cosa 2 » andranno in quella direzione.

Concludo, Presidente, sottolineando che noi, pur essendo contrari in generale all'impianto del testo della bicamerale, parteciperemo ai lavori senza fare ostruzionismo, se saranno rispettati i contributi di tutti, e voteremo le proposte che andranno nella direzione di una modifica. Ieri nei loro interventi l'onorevole Berlusconi e gli esponenti di forza Italia, così come l'onorevole Buttiglione, hanno espresso posizioni serie e interessanti. Da parte nostra, contribuiremo a sostenere tutte le proposte di miglioramento del testo di riforma.

PRESIDENTE. È iscritta a parlare l'onorevole Procacci. Ne ha facoltà. Ha sei

minuti a sua disposizione, onorevole Procacci.

ANNAMARIA PROCACCI. Presidente, sarò breve ma, mi auguro, efficace.

In questo compito grande e delicato, che è la revisione della seconda parte della Costituzione, vi è una materia importante che merita non solo la nostra riflessione, ma anche il nostro impegno per giungere ad un cambiamento del testo varato dalla bicamerale. Mi riferisco all'ambiente. Per noi verdi questo cambiamento del testo è un elemento forte, importante, direi irrinunciabile.

Come è noto, nella Costituzione repubblicana del 1948 l'ambiente, così come noi oggi lo concepiamo, non è presente. Ma in questi cinquant'anni profondi mutamenti sono avvenuti, a tutti i livelli, nel nostro paese. Vi è stato un profondo mutamento, per esempio, nella sensibilità diffusa dell'opinione pubblica e nel corpo delle leggi, tant'è vero che oggi disponiamo di un corpo legislativo importante, notevole, apprezzabile dal punto di vista della tutela dell'ambiente e degli ecosistemi. Vi è stata in modo particolare, nel corso del tempo, una ricca letteratura giuridica che oggi non possiamo assolutamente ignorare. Dunque, è del tutto insufficiente la lettura « a combinato disposto », per così dire, tra l'articolo 9 e l'articolo 32 della Costituzione, che per molto tempo si è fatta.

In questo percorso soprattutto di letteratura giuridica vi sono tappe che vorrei ricordare molto brevemente, in particolare al relatore. Mi riferisco al riconoscimento dell'ambiente come valore, come bene unitario, alla salvaguardia dell'ambiente come valore che non è suscettibile di essere posposto, subordinato a nessun altro interesse. Questo è scritto nella sentenza della Corte costituzionale del 1986.

Ma veniamo al testo della bicamerale. In seguito ad una modifica, l'ambiente, la tutela degli ecosistemi non rientrano più nella potestà legislativa dello Stato, ma vi è un regime concorrente con le regioni, le cui conseguenze riteniamo siano gravissime. Ogni cittadino, per poter affermare

il suo diritto all'ambiente, che è anche diritto alla salute, dovrà attendere la legislazione delle regioni. Teniamo conto, colleghi, che abbiamo eliminato i controlli preventivi dello Stato sugli atti delle regioni. Che cosa avverrà del Ministero dell'ambiente, se i ministeri, come recita il dettato del testo varato dalla bicamerale, possono essere istituiti sulla base delle competenze dello Stato? Il Ministero dell'ambiente è forse destinato a sparire? È una domanda che rivolgo a tutti voi.

Credo che in questa parte del testo vi sia ancora una visione anacronistica, superata, che noi, ben al di là delle nostre appartenenze politiche, abbiamo superato. Non possiamo considerare l'ambiente come materia all'insegna della frammentazione; l'ambiente è per eccellenza un valore unitario, non può essere spezzettato. Pensate, colleghi, alle emissioni inquinanti in atmosfera, al regime delle acque, ai corsi d'acqua che attraversano tante parti del nostro paese. E mi limito a citare, perché sarebbe banale parlarne, il destino, le sorti dei nostri parchi nazionali.

Se oggi tendiamo addirittura a superare sempre più i confini, le frontiere delle nazioni, se ci diamo appuntamenti e impegni importanti a livello sovranazionale, come le conferenze di Rio de Janeiro e di Kyoto, non possiamo tornare indietro. Io temo che vi sia fra noi a volte una preoccupazione, quella di non essere o di non sembrare abbastanza federalisti. Dobbiamo essere molto sereni e guardare all'esperienza di paesi che sono federalisti da tempo; guardiamo con serenità e sicurezza: essi valutino l'ambiente e il compito dello Stato rispetto non soltanto alle linee di indirizzo, ma anche di applicazione delle misure e della legislazione.

Vorrei davvero — lo dico al relatore e a tutti voi, colleghi — che questa modifica fosse non solo la modifica invocata dai verdi, ma che attraverso una riflessione comune giungessimo insieme a tale risultato, proprio perché non ho mai pensato che l'ambiente sia monopolio dei verdi e degli ambientalisti poiché esso deve essere

un diritto di tutti i cittadini. A loro dobbiamo pensare in questo momento.

Concludo con una considerazione. Non vorrei che, a fronte di un lavoro così impegnativo, cui ognuno di noi credo voglia dare la parte migliore di sé, arrivassimo ad un paradosso ossia che quando per la prima volta andiamo a scrivere la parola « ambiente » nel testo della Costituzione lo facessimo in un modo mortificato, vecchio, negando proprio tutta quell'evoluzione importante che è stata costruita attraverso il lavoro di tanti in cinquant'anni. Non torniamo indietro.

PRESIDENTE. La ringrazio, onorevole Procacci, lei è rientrata perfettamente nel tempo assegnatole.

È iscritto a parlare l'onorevole Carmelo Carrara. Ne ha facoltà.

CARMELO CARRARA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, abbiamo votato a favore dell'istituzione della bicamerale perché eravamo consapevoli dell'esigenza di avviare una profonda riforma, capace di farci transitare dalla debolezza di una Repubblica parlamentare alla solidità di una Repubblica presidenziale. Il testo licenziato non può soddisfarci perché esso segna un arretramento sul piano delle dichiarazioni programmatiche al momento dell'istituzione di quell'organo, che non erano nel senso di creare comunque una proposta, bensì di orientare il Parlamento su una piattaforma comune tra i soggetti politici che hanno lavorato nel pensatoio della bicamerale, in cui si dovevano trovare momenti di collegamento per poter fornire al Parlamento un indirizzo su larghi consensi, su basi comuni e coerenti, in grado di reggere tutto l'impianto della parte della Costituzione che si intende riformare.

Così non è stato e ciò su cui dobbiamo iniziare a lavorare è il prodotto di maggioranze risicate o, peggio ancora, di nessuna maggioranza. Non è pensabile che la logica che ispira la riforma costituzionale sia quella di trovare una qualsiasi maggioranza purché accetti qualun-

que riforma costituzionale. Questa logica sarà perdente per il paese. Il successo della bicamerale può venire solo dalla realizzazione di meccanismi che rendano effettiva la separazione dei poteri introducendo un modulo nuovo di funzionamento dei rapporti tra i poteri stessi e ciò indipendentemente dal mutare delle maggioranze politiche del paese. Al contrario, il *leit motiv* deve essere quello di creare, in armonia alla filosofia che ha ispirato la prima parte della Costituzione, una nuova struttura dello Stato e dei suoi organi, realizzando il principio della separazione dei poteri al di fuori delle logiche di schieramento politico e di maggioranza che supporta il Governo. Non serve al paese un Frankenstein costituzionale, così come appare abbozzato dalla bicamerale, né un Moloch della giustizia. Chiedo all'architetto di questa Commissione su quale filosofia, su quale trabeazione si fondi il testo varato dalla bicamerale. Il prodotto della bicamerale, infatti, non introduce un sistema federale né è improntato ad un vero sistema presidenziale. Basti pensare che il Presidente della Repubblica non presiede il Consiglio dei ministri, ma continua, pur essendo eletto e garante di una precisa maggioranza, a conservare il potere di presiedere gli organi di autogoverno della magistratura e di scegliere un'aliquota dei componenti della Corte costituzionale. Scompare, è vero, ogni forma di giurisdizione speciale, ma viene introdotta la modifica del Consiglio superiore della magistratura, articolato in due sezioni nonostante sia mantenuta l'unicità della carriera fra giudici e pubblici ministeri. Ed ancora, viene ipotizzata una Corte costituzionale cui potrebbe fare ricorso direttamente il cittadino riducendo così il più alto consesso di estrema legittimità ad un mero sportello di giustizia accessibile da tutti e su tutto e quindi, come tale, privato di rango costituzionale e destinato a rimanere collassato per l'enorme congerie di affari che saranno inevitabilmente riversati sulla Corte. Al cittadino non serve soltanto il servizio giustizia rapido, efficace e a basso costo; serve soprattutto avere un giudice

equidistante tra le parti e reale interprete e custode dei dettati costituzionali che costituiscono irrinunciabile garanzia per i suoi diritti fondamentali e per la sua difesa.

È su questo livello che si avverte la maggiore esigenza di riforma istituzionale, essendo venuti meno i contrappesi istituzionali che avrebbero dovuto servire ad arginare i prevedibili straripamenti di potere. Condividiamo l'esigenza di assicurare alla magistratura l'indipendenza e l'autonomia, ma insistiamo perché venga costituzionalizzato, nei vari passaggi, il principio della terzietà del giudice e del giusto processo. Le riforme servono proprio per assicurare che non ci siano più straripamenti di potere, affinché la magistratura non svolga più un ruolo politico e affinché il Presidente della Repubblica — tanto più che si è optato per il sistema presidenziale — che è eletto a suffragio universale e che dovrebbe essere *super partes*, non subisca condizionamenti e non sia parziale, così come lo è stato nell'esercizio dei poteri che mettono in serio pericolo l'equilibrio e la *par condicio* in alcuni organi di rilevanza costituzionale, quali le nomine dei senatori a vita, la presidenza del Consiglio superiore della magistratura, della commissione disciplinare, le nomine dei giudici costituzionali.

Non si tratta di normalizzare la magistratura né di affondare l'azione dei pubblici ministeri, bensì di non dare valenza politica ad un ordine — perché di questo si tratta —, ad un potere di fatto, che dovrebbe invece essere la garanzia per i deboli, per i più deboli e soprattutto per i senza potere. Non si vuole cioè governare i giudici, ma governare la giustizia, in tutte le aree del paese e nei confronti di tutti i cittadini, senza distinzioni di razza e di credo politico. Bisogna quindi coniugare l'esigenza dell'indipendenza della magistratura con il principio di responsabilità di ogni potere, il che significa anche la possibilità di valutare le condotte dei giudici secondo i parametri della conformità a legge e a regole di deontologia professionale.

Quanto al ruolo del pubblico ministero, fermo restando il principio di imparzialità e di obbligatorietà dell'azione penale, bisogna, da un lato, predisporre una differenziazione netta tra le funzioni giudicanti e quelle requirenti, scoraggiando il passaggio e prevedendo gravose limitazioni circa la reversibilità tra le stesse funzioni, ma, dall'altro, il pubblico ministero deve continuare ad essere assimilato al giudice sotto il profilo dell'autonomia dal potere esecutivo, in quanto il contesto storico in cui vive il paese non consente ancora di abbassare la guardia del controllo di legalità. Tale previsione però deve essere soltanto transitoria, in quanto in una democrazia funzionante il giudice deve essere ed apparire *super partes*, mentre l'accusa è variamente collegata al potere esecutivo.

Noi consideriamo quindi il testo licenziato dalla bicamerale non come l'elaborazione ragionata di una maggioranza, ma come una bozza di lavoro, che è solo il frutto di una serie di compromessi sortiti nel quadro dei rapporti politici Polo-Ulivo. Oggi siamo sempre più convinti che bisogna puntare più sul federalismo e che l'effettivo funzionamento della Costituzione, della vita pubblica delle future generazioni non possa dipendere dagli accordi politici e neanche da testi negoziati in bicamerale e poi neanche votati, come è avvenuto per quello riguardante la giustizia.

Siamo altresì consapevoli che oggi stanno mutando le condizioni politiche per una maggiore aggregazione intorno ad un'area moderata, senza la quale in Italia non sarà più possibile né governare né tanto meno fare le riforme istituzionali. Se così stanno le cose, il lavoro dell'aula potrà sicuramente portare, se il voto avverrà secondo coscienza, ad un risultato apprezzabile sulle linee volute dalla maggioranza del paese e cioè quelle di una struttura costituzionale organizzata su un effettivo presidenzialismo e su un vero federalismo. Se questo non avverrà, credo che il cammino delle riforme sarà sempre più lungo e sarà del tutto vanificato il lavoro della bicamerale. In questo caso,

noi spiegheremo al paese che il Parlamento non ha lavorato nella logica del bene di tutti gli italiani e della democrazia, ma secondo i programmi di potere dei singoli partiti. E non credo che converrà a nessuno qui dentro che si realizzi in via anticipata tra i cittadini, in un'ottica di etica istituzionale e di pulizia sociale, una forma di giudizio sociale che sarebbe tremendamente negativo per il Parlamento e per il futuro della nostra democrazia (*Applausi dei deputati del gruppo misto-CDU*).

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

TIZIANA MAIOLO. Signor Presidente della Camera, signor presidente della Commissione bicamerale, signori deputati, sono tra i pochi deputati che non hanno dato un voto favorevole all'istituzione della Commissione bicamerale perché credo che, quando si decide di riformare la Costituzione, questo debba essere un momento alto e solenne, così alto e solenne da richiedere un grande consenso popolare. Sarebbe stato quindi necessario dare la parola ai cittadini e a loro affidare l'elezione di un'Assemblea costituente. Il Parlamento ha invece preferito un atto di arroganza che non posso condividere.

Il mio voto di allora viene confermato dai risultati di oggi. Il testo proposto dalla bicamerale realizzerebbe un sistema politico foriero di una crisi più grave di quella attuale. Nella proposta della bicamerale si realizza un semipresidenzialismo monco e latino-americano, con un Presidente legittimato da un voto popolare e, al tempo stesso, privo dei poteri di Governo, che tenderebbe inevitabilmente a debordare e ad arrogarsi poteri di fatto più pesanti di quelli dell'attuale Capo dello Stato. Avremmo anche un Capo del Governo sottoposto agli ordini dei partiti della sua maggioranza e privato della *leadership* fin dal momento della sua legittimazione: un assetto dello Stato che, lungi dall'essere federale, finirebbe con il sommare il centralismo burocratico statale al burocratismo regionale.

D'altra parte, per concepire un sistema federale, occorre innanzitutto la consapevolezza che l'Italia non è divisa perché così vuole la lega nord ma perché la prima fase della Repubblica ha voluto dividere l'Italia in due sistemi economici, sociali e politici, ponendo le basi del conflitto sociale ed economico tra nord e sud.

In ogni caso, benché io non abbia dato quel voto favorevole, partecipo oggi a questi lavori con il rispetto che questo momento storico richiede; ma non posso che sottolineare, ancora una volta, la mia grande delusione perché non c'è traccia di solennità in quest'aula e non si respira quell'aura di solennità che il momento storico richiederebbe.

Punto centrale della nostra discussione è, dal mio punto di vista, quello dei diritti, i diritti di ogni cittadino, delle libertà di ogni cittadino, della giustizia; quella giustizia che ogni cittadino ben sa quanto sia difficile conquistare, quella giustizia che oggi è schiacciata dalla cronaca giudiziaria, che ogni giorno ci porta lontano dallo Stato di diritto, tanto che il nostro paese è considerato maglia nera in Europa ed il nostro Governo è stato bocciato dai giudici della Convenzione europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo.

Nel 1997 il Governo Prodi ha conquistato il record negativo di denunce (2066). Non parliamo poi delle condanne: nel 1996 l'Italia ne ha subite 464, la Francia poco più di un centinaio e quasi zero tutti gli altri paesi europei. Ciò significa che ogni anno i contribuenti, cioè i cittadini italiani, sono costretti, a causa della cattiva amministrazione della giustizia, a pagare miliardi e miliardi di lire.

Pur di fronte a questi dati, l'onorevole Folena, responsabile della giustizia del PDS, ci ha detto in quest'aula che il suo partito ha a cuore i diritti dei cittadini più deboli. Onorevole Folena, rifletta su questi numeri e veda con quale faccia impresentabile ci affacciamo all'Europa! Non bastano i parametri economici per andare in Europa: occorrono anche quelli dello Stato di diritto. Osservi, onorevole Falena — e, ovviamente, anche lei, presidente

D'Alema — quale mutilazione dell'onore del nostro paese, dell'integrità dei nostri cittadini viene prodotta ogni giorno a causa dell'incapacità di pochi!

Sto parlando della professionalità dei magistrati italiani, in particolare di quelli che svolgono il ruolo di pubblici accusatori. Ho l'impressione che, persino mentre stiamo per cambiare la Costituzione, non ci rendiamo conto del fatto che il nostro paese rappresenta un caso deviante, sia per le caratteristiche del sistema giudiziario sia per i rapporti tra l'ordine giudiziario ed i poteri dello Stato sia, infine, per gli squilibri esistenti tra magistratura e classe politica.

La prima devianza è costituita dal fatto, unico al mondo, che il soggetto il quale rappresenta una parte processuale — la pubblica accusa — ed il soggetto giudice compiano la stessa carriera, siano cioè colleghi e creino tra loro quella solidarietà processuale che lede gravemente i diritti della difesa. Come può il cittadino avere giustizia se chi lo accusa ha continuamente contatti con chi dovrà giudicare, se lavorano entrambi negli stessi palazzi, appartengono alle stesse associazioni professionali, hanno lo stesso organo di autogoverno che eleggono congiuntamente, godono dello stesso trattamento economico, se, insomma, hanno interessi corporativi comuni?

Non solo, ma questa comunanza di vita produce la condivisione di valori, di cultura, di rapporti privilegiati, produce la consapevolezza di appartenere ad un comune destino che è comune interesse tutelare.

Le conseguenze di questa situazione costituiscono grave minaccia per l'indipendenza e l'imparzialità del giudice.

Il grande potere acquisito nel nostro paese dai procuratori minaccia le garanzie del cittadino e vanifica il diritto di ogni cittadino a difendersi in posizioni di parità rispetto a chi lo accusa. In poche parole, nel nostro paese non esiste l'uguaglianza dei cittadini davanti alla legge.

I magistrati ci dicono che non si può toccare il principio costituzionale dell'obbligatorietà dell'azione penale. Vediamo

allora come viene applicato questo sacro principio e con quali risultati. Esaminiamo i dati ufficiali del 1996, come ce li ha mostrati il procuratore generale presso la Cassazione.

In Italia rimane impunito l'83 per cento dei reati; il che significa che dei 2.974.042 reati denunciati — parlo del 1996, questi sono gli ultimi dati — ben 2.469.658 sono rimasti senza responsabile. Forse, penso, non c'era un numero sufficiente di pentiti ad aiutare quei magistrati. Se scomponiamo il dato, scopriamo che il furto nel nostro paese non è più un reato; infatti, nel 97,4 per cento dei casi non si è trovato il responsabile. Certo, il furto non è un reato tra i più gravi, anche se ai cittadini dà molto fastidio, ma come la mettiamo con il fatto che rimane impunito il 61,3 per cento degli omicidi, l'86,5 per cento delle rapine e il 71,8 per cento dei sequestri di persona?

Domandiamoci allora se sia davvero così sacro questo principio ipocrita dell'obbligatorietà, un principio che non esiste nei paesi dove più sacro è lo Stato di diritto come quelli anglosassoni. La verità è che questo principio costituzionale si è affermato come criterio ideologico, tanto è vero che non è mai esistito alcun controllo ufficiale ed obiettivo sulla sua reale applicazione. Nessun organo inquirente è in grado di riferire, e nessuno glielo chiede, su quali siano le priorità nella applicazione di tale principio. Può spiegarci il procuratore di Milano con quale criterio il suo ufficio, anche con metodi discutibili, abbia privilegiato la repressione dei reati contro la pubblica amministrazione rispetto agli omicidi e alle rapine? Crede proprio che per il cittadino sia indifferente essere scippato per strada in nome della « crociata santa » cui il dottor Borrelli è stato chiamato non si sa bene da chi? E il procuratore di Palermo, che senza i pentiti sarebbe un disoccupato, ci vuol spiegare perché in quattro anni si è occupato solo di Andreotti e di Berlusconi, mentre la mafia continua ad insanguinare la Sicilia?

Se non si svolgono indagini, sarà ben difficile arrivare ad individuare i respon-

sabili dei reati. Occorre allora una linea di politica giudiziaria che individui delle priorità, di cui i procuratori rendano conto ogni anno a qualche organo istituzionale. Perché sotto l'ombrello ipocrita del principio dell'obbligatorietà si nasconde una discrezionalità di fatto che è diventata arbitrio; un arbitrio che ha profili di scelta politica, come dimostra tutta la storia di Tangentopoli, che pare esistere solo laddove non governa la sinistra e che non è servita a cambiare i costumi, che a detta di tutti non sono affatto mutati, ma solo ad eliminare dalla scena alcuni partiti e a salvarne altri. E la persecuzione che alcuni magistrati stanno mettendo in atto nei confronti di dirigenti della lega nord altro non è che la prosecuzione di questa attività, che è politica.

Non è forse politico l'attacco massiccio, mai visto nella storia della Repubblica, compiuto da magistrati compiacenti nei confronti di Silvio Berlusconi, indagato a Palermo prima ancora che vincessero le elezioni del 1994 e minacciato dal procuratore Borrelli fin da quando decise di scendere in campo?

L'irresponsabile arbitrio che è oggi nelle mani di ogni singolo procuratore porta l'amministrazione della giustizia sempre più lontano dai cittadini, impedisce controlli diretti o indiretti da parte della sovranità popolare. È dunque il singolo procuratore, senza rispondere ad alcuno, che sceglie non solo quali reati perseguire e quali no, ma anche chi perseguire e chi no. È il pubblico ministero, in questo sistema, a determinare di fatto una disuguaglianza dei cittadini davanti alla legge.

Oggi anche la sinistra ci dice che non si può arrivare né a toccare il principio dell'obbligatorietà né quello della carriera unica perché si intaccherebbe l'indipendenza della magistratura, dal momento che nessun magistrato potrebbe più colpire il potere politico. Che cosa ci volete dire, cari colleghi della sinistra? Che negli Stati Uniti o in Inghilterra non esistono pubblici accusatori o addirittura non esistono giudici imparziali, capaci di dimostrare che i cittadini sono tutti uguali

davanti alla legge? Che dire allora del procuratore Starr, che sta rischiando di far cadere il Presidente degli Stati Uniti?

Io dico che, così come avviene in Inghilterra, andrebbe abolita la magistratura, perché occorrerebbe mantenere soltanto i giudici ed avere quindi dei procuratori coraggiosi e giusti, che non guardino in faccia nessuno e che sappiano dirigere le indagini. Ma li vogliamo anche più vicini ai cittadini.

In un sistema federale, colui che rappresenta lo Stato contro le devianze non può che essere eletto dalla comunità che è chiamato a rappresentare. Quindi, deve rappresentare quel pezzo di Stato che è più vicino al luogo dove lui ha presentato un programma elettorale.

A quella stessa comunità, in sede locale, questo procuratore dovrà rispondere delle sue scelte di politica giudiziaria, anche magari della repressione di quei cosiddetti reati minori che però ai cittadini stanno a cuore perché vedono minacciata la loro sicurezza.

Vogliamo poi un giudice imparziale, com'è nei paesi anglosassoni, dove i giudici sono nominati a vita e quindi non possono subire condizionamenti, e questa è la garanzia più alta della loro indipendenza.

Ho terminato, signor Presidente. Non posso che concludere con un giudizio negativo perché, se quanto oggi proposto dalla Commissione bicamerale vedrà la luce, l'esito che prevedo è il seguente: o una nuova Costituzione materiale si sovrapporrà a quella scritta e i partiti riprenderanno definitivamente il sopravvento sulle istituzioni o la seconda Repubblica avrà vita breve e, in ogni caso, non avremo reso un buon servizio né al paese né ai cittadini (*Applausi dei deputati del gruppo di forza Italia*).

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

MICHELE SALVATI. Signor Presidente, svolgo il mio intervento in un ordine capovolto rispetto a quello che l'arte retorica suggerirebbe: inizio dal partico-

lare per arrivare al generale, dagli interventi emendativi che ritengo possibili ed opportuni al testo della bicamerale per arrivare ad un'analisi delle forze politiche istituzionali e culturali che quel testo hanno prodotto. Procedo in quest'ordine perché, ove mi mancasse il tempo, vorrei che rimanessero agli atti indirizzi di riforma concreti e praticabili e meno mi dispiacerebbe se fossi costretto ad abbreviare o ad omettere considerazioni di natura più generale.

Il tema di cui mi sono occupato in Commissione bicamerale è quello della riforma dello Stato, a cui deve essere necessariamente associato quello della riforma del Parlamento. Di questo vorrei parlare, passando subito ad indicare quelli che mi sembrano difetti interni alla soluzione adottata dalla bicamerale, incongruenze e lacune che ne compromettono l'efficacia. Se mi rimarrà tempo cercherò di spiegare le ragioni per cui si è giunti alla soluzione proposta, una soluzione diversa da una vera riforma federalistica basata su regioni ridefinite. Per ora mi limito a riconoscere che non è questa la soluzione che è stata adottata in Commissione bicamerale e che, nonostante la dovizia di emendamenti presentati, che vorrebbero ribaltare tale risultato e riproporre una vera soluzione federale, mi sembra che non sussistano in questo Parlamento le forze sufficienti a scostarsi in modo significativo dalla soluzione adottata.

La soluzione che la Commissione bicamerale invita a discutere (ed il relatore D'Onofrio l'ha onestamente riconosciuto) è una proposta di forte decentramento dei poteri dello Stato centrale a favore degli enti periferici autonomi (comuni, province e regioni). Non è una proposta disprezzabile; un buon decentramento, una vera riforma e insieme una responsabilizzazione degli enti periferici può essere assai migliore della soluzione attuale. Se corrisponde al vero il mio giudizio politico secondo il quale in questo Parlamento è impossibile andare molto oltre questa soluzione, allora conviene accettarla e domandarsi: si tratta veramente di un

decentramento efficace, di una concessione di autonomia che può produrre risultati migliori, in termini di buona amministrazione, di soddisfazione delle domande e di sollecitazione delle energie locali, dell'accentramento attuale? È dunque in riferimento ad obiettivi di efficacia e decentramento, meno ambiziosi di un vero federalismo ma pur sempre desiderabili, che sono rivolte le mie critiche al disegno della bicamerale, critiche interne — come ho già detto — e di conseguenza interventi emendativi che mirano a ripulire il progetto da incongruenze e lacune, che intendono esaltarne l'efficacia ed il corretto funzionamento.

Può darsi che mi sbagli, può darsi che in questo Parlamento vi siano le forze per sostenere una soluzione più coraggiosa, una soluzione veramente federale, ma anche in tal caso le critiche ed i suggerimenti che illustro mantengono intatta ed anzi vedono esaltata la loro utilità. Le critiche principali sono tre, alle quali vorrei aggiungere due osservazioni che non costituiscono critiche interne bensì sviluppi del disegno riformatore che dipendono da scelte politiche ancora aperte.

La prima critica interna si riferisce ad un'articolazione inadeguata dei poteri e delle funzioni dei tre principali soggetti territoriali autonomi (comuni, province e regioni). Il terrore per il centralismo regionale ha indotto a mettere quasi sempre sullo stesso piano i tre soggetti, in tal modo esponendoci al rischio di ostacolare il coordinamento territoriale delle politiche pubbliche e, più oltre, di impedire la formazione di una coscienza politica regionale e di un ceto politico regionale ragionevolmente coeso, essendo queste le premesse — oggi mancanti — di un vero federalismo.

Fa parte dei dati politici della situazione, dati ai quali non intendo oppormi anche se costituiscono uno degli ostacoli maggiori ad un federalismo in senso proprio, il riconoscimento della primazia del comune nella coscienza civica profonda del nostro paese, primazia oggi esaltata dall'elezione diretta del sindaco.

Ma c'è riconoscimento e riconoscimento. Il riconoscimento della bicamerale arriva a tali estremi da ostacolare il coordinamento delle politiche pubbliche sul territorio. Comuni e province rimangono profondamente legati allo Stato centrale, che ne disciplina minutamente l'ordinamento e le risorse finanziarie e possono dunque in molti modi, se mi consentite l'espressione, giocare lo Stato contro la regione. A sua volta la regione, sprovvista di ogni reale potere di indirizzo nei confronti di comuni e province, dispone però di poderosi strumenti legislativi, che può benissimo usare alla luce del principio di sussidiarietà e contro la riserva generale di amministrazione per i comuni prevista dall'articolo 56 per creare, ad esempio, agenzie amministrative regionali e comunque ostacolare l'autonomia di comuni e province.

Questo disegno strettamente paritetico della tripletta di comuni, province e regioni, questo avallo costituzionale per un'esasperata indipendenza dei tre enti, rafforzata dalla possibilità di ricorso alla Corte costituzionale, questo rapporto strettissimo di comuni e province con lo Stato scavalcando la regione, mi sembrano tutti caratteri in forte contrasto con le esigenze di coordinamento e di efficienza amministrativa, oltre ad urtare contro la formazione di un'identità e di un senso di appartenenza territoriale più ampio di quello del comune.

Credo che occorra invece in ogni modo stimolare il coordinamento regionale delle politiche pubbliche ed abbattere o lenire le differenze nei confronti delle regioni, anche se esse oggi sono giustificate dalle loro inadeguatezze. La materia insomma è da riconsiderare, pur rispettando l'esigenza di un forte riconoscimento costituzionale dei comuni; inoltre, riconsiderando l'intera materia alla luce del coordinamento delle politiche pubbliche regionali, non si può non ripensare al ruolo delle province come centro di coordinamento di funzioni di area intermedia.

Infine, occorre dire qualcosa di più nella Costituzione sulle aree metropolitane. È fonte di conforto, per chi ha

sostenuto queste tesi sin dall'inizio dei lavori della bicamerale — e D'Onofrio stesso era pienamente d'accordo — constatare che i rappresentanti delle regioni e dei comuni, ma non delle province hanno raggiunto un accordo ed avanzato proposte che vanno nella direzione che sto auspicando. Meglio tardi che mai, è il caso di dire! Su queste proposte si può lavorare ancora e giungere ad un testo che disciplini un decentramento efficace, che esalti l'autonomia e la responsabilità degli enti territoriali, ma consenta anche un coordinamento agevole delle politiche pubbliche, per andare incontro meglio di oggi alle domande dei cittadini come consumatori e come produttori.

Efficienza amministrativa: ancor prima dei grandi disegni politici questo deve essere uno degli scopi della riforma. La seconda critica riguarda la disciplina fiscale del decentramento, contenuta nell'articolo 62. Essa risente del compromesso non ben riuscito di diverse formulazioni che si sono scontrate nella bicamerale e presenta tre principali difetti, nonché una scelta politica che è meglio considerare a parte. Il primo è che la garanzia di restituire alle regioni metà del gettito erariale è ridondante e quindi, come tutte le disposizioni ridondanti in un testo legislativo e soprattutto costituzionale, rischia di generare equivoci interpretativi. Essa è ridondante perché la quota dei tributi erariali che spetterà ai diversi territori regionali sarà sempre superiore alla metà del gettito depurato secondo le indicazioni del quarto comma. Pertanto l'unico criterio operativo rimane quello della quota necessaria all'autosufficienza delle regioni più ricche, poi estesa — questa quota — a tutte le regioni.

Il secondo difetto è quello di ricorrere ad una scrittura troppo sintetica delle condizioni che danno diritto ad una restituzione erariale, al fine di raggiungere l'autosufficienza finanziaria. L'attuale stesura potrebbe consentire un comportamento opportunistico da parte delle regioni, che potrebbero tenere al minimo i tributi propri, assai impopolari, poiché

alla fine ci sarebbe sempre un'integrazione, fino al raggiungimento dell'autosufficienza finanziaria.

Il terzo e più grave difetto deriva dalla totale parificazione tra regioni ed enti subregionali ed è un problema cui ho già accennato in precedenza. L'articolo 64 del testo di giugno distingueva tra finanza regionale e finanza locale, sicché era possibile sostenere la seguente interpretazione: la regione incassa i trasferimenti statali — la quota dei tributi erariali — sia per se stessa sia per gli enti subregionali, dopodiché trattiene la sua parte e distribuisce il resto tra comuni e province. Questa interpretazione è impossibile nel testo di ottobre, anche se restano dei margini di ambiguità. Quella più plausibile è che lo Stato tiene in mano sia i fondi erariali della distribuzione ordinaria sia quelli della distribuzione perequativa ed attua egli stesso i trasferimenti agli enti territoriali di ogni singola regione. Capisco che siamo in un'ottica di decentramento e non di federalismo, tuttavia mi chiedo quali ceti politici regionali o legati al territorio noi vogliamo stimolare se teniamo in vita 8 mila e più cordoncini ombelicali fra Stato e comuni, saltando completamente la regione.

Vi è poi una scelta politica. Nell'articolo 62, come nel resto del titolo primo, tutte le regioni sono trattate in modo uniforme poiché si suppone che svolgano tutte gli stessi compiti ordinari. Se una regione vuol fare di più deve cavarsela gravando i tributi propri, che, però, non possono fruttare più di tanto e che sono già largamente impegnati nel finanziamento dei compiti ordinari.

Questo « difetto » — lo dico tra virgolette — o meglio questa scelta politica è oggi sotto tiro specialmente in Veneto e in altre regioni del nord; tuttavia su questo tornerò tra breve.

La terza ed ultima critica interna riguarda la seconda Camera e le sue funzioni, anche se va riconosciuto che il disegno di riforma del Parlamento non risponde soltanto alle esigenze che provengono dalla riforma dello Stato. Non risponde solo a queste, ma sicuramente

deve rispondere ad esse. Se così è, non è necessario superare la soglia di un vero federalismo per disegnare una seconda Camera come Camera delle autonomie, un'Assemblea cioè a cui è attribuita come missione prevalente, caratterizzante quella di cooperare alla legislazione in materia di ordinamento dello Stato, di funzioni e di risorse dell'amministrazione centrale e dei soggetti periferici autonomi. Sostanzialmente si tratta della missione di garante e di promotore del processo di decentramento disegnato dalla Costituzione.

La missione è facile da capire e da svolgere, dà luogo ad un processo legislativo lineare e implica una composizione in cui i membri della seconda Camera debbono essere tutti fortemente espressivi del territorio e delle sue autonomie. Ma il Senato disegnato dalla bicamerale non ha queste caratteristiche, come già numerosi colleghi hanno sottolineato. Esso ha, infatti, una doppia missione e quella di Senato delle garanzie, dedicato ad alti compiti di garanzia costituzionale dei diritti e dei principi della prima parte della Costituzione, nettamente prevale su quella di garante e sostenitore dell'equilibrio decentrato dei poteri territoriali. La composizione prevista corrisponde a questa doppia missione e il processo legislativo che ne risulta è di una complessità e ambiguità inaccettabili. Tra gli emendamenti presentati anche dalla mia parte politica ci sono proposte di composizione della seconda Camera più adeguata alla missione che per essa io auspico.

Non è il caso di entrare nel merito e quindi chiudo il riferimento a questo terzo ordine di critiche ribadendo due punti fondamentali. Innanzitutto, nella revisione del disegno della seconda Camera dobbiamo affrontare insieme il problema della composizione e quello delle funzioni o della missione, come l'ho chiamato. Se la missione è unica, come auspico per ragioni di semplicità, coerenza e pulizia di disegno, se è quella di garanzia dell'autonomia territoriale — come auspico per ragioni di merito costituzionale — allora segue una certa com-

posizione. Viceversa, scelta una composizione di rappresentanti delle autonomie territoriali, il disegno di Senato che la bicamerale ci consegna va accuratamente sfrondata degli alti compiti di garanzia dei diritti fondamentali di cui ora dispone, che meglio potrebbero essere svolti da altri organi costituzionali.

Il secondo punto fondamentale è che mi sembra difficile sopravvalutare il ruolo di una Camera delle autonomie ben congegnata nel garantire il successo dell'intero progetto di decentramento forte che la riforma dello Stato ci consegna, o di federalismo se così vorremo. È difficile sopravvalutarlo perché una buona Camera delle autonomie è un organo di adattamento e di mediazioni continue, sensibile al mutare delle esigenze — per esempio alla domanda di maggiore autonomia e alla capacità di gestirle in modo responsabile — poderoso nel respingere processi di riaccentramento. Una buona Camera delle autonomie può riparare ad errori o lacune del disegno costituzionale di riforma dello Stato in via interpretativa — mediante legislazione bicamerale — o, se necessario, promuovendo limitate revisioni costituzionali. Senza una Camera delle autonomie ben disegnata, consegniamo al futuro un testo rigido fonte di attriti e di conflitti mediabili solo in via giudiziaria.

È per questo che ritengo l'attuale disegno del Senato il difetto interno più grave, di gran lunga più grave, del testo della bicamerale, sul quale dovremo concentrare i maggiori sforzi di riforma.

Dopo le critiche interne passo ai punti controversi, già segnalati da D'Onofrio che però vorrei ricordare. I principali sono due, ossia l'estensione del principio di sussidiarietà alla distinzione tra pubblico e privato e il problema delle autonomie speciali, cioè dei progetti differenziati di autonomia tra singole regioni.

Il primo è più un tormentone, se mi consentite questa efficace espressione colloquiale, che un reale problema di architettura. Sono tra coloro che trovano compromissorio e infelice l'*incipit* del primo comma dell'articolo 56 « Nel rispetto di ... » eccetera, eccetera.