È assai più chiara la versione di giugno. Più in generale, sono tra coloro che sentono il bisogno di una revisione anche della prima parte della Costituzione per attenuare quella sfiducia nel mercato come meccanismo di regolazione sociale, che in essa trapela da tutti i pori. Sono inoltre tra coloro che, ove lo trovi congeniale alla materia, non esita ad introdurre elementi di rigore liberistico; è ciò che ho fatto con emendamenti riferiti alle procedure di bilancio, che la mia parte politica – mi sembra – ha assai poco apprezzato. Tuttavia, pur essendo questo il mio intendimento e la mia visione politica di fondo, trovo incongruo trattare il problema *sub specie* della sussidiarietà. Quando affrontiamo il riparto delle funzioni tra enti territoriali di diverso livello, noi parliamo di funzioni pubbliche e già abbiamo risolto o dobbiamo aver risolto il problema della distinzione tra pubblico e privato. Ciò a me sembra ovvio; tuttavia mi sembra altrettanto ovvio che le mie siano parole al vento. Questo Parlamento ama i « tormentoni », le grandi battaglie di principio; si sente espropriato dal divieto di discutere la prima parte della Costituzione e quindi si rituffera, con voluttà estrema, in un'estenuante discussione sulla cosiddetta sussidiarietà orizzontale. Spero soltanto che ciò non vada a scapito di questioni più serie.

Molto più seria, un delicatissimo problema di architettura, è invece la questione delle autonomie speciali. Il testo della Bicamerale, all'ultimo comma dell'articolo 57, prevede la possibilità di istituire, con legge costituzionale, altre regioni a statuto speciale, oltre a quelle esistenti. È questa una risposta adeguata alla domanda di maggiore autonomia che emerge da talune regioni del nord e segnatamente dal Veneto e dalla Lombardia ? Molti, in questa Assemblea, danno una risposta negativa a tale domanda. Si vorrebbe una procedura più snella, che portasse al riconoscimento di progetti speciali, che superasse sia le restrizioni di competenza di cui all'articolo 58, sia il disegno di federalismo fiscale uniforme di cui all'articolo 62.

D'Onofrio ha già sottolineato alcuni problemi che emergono da tale richiesta. Mi riferisco, per esempio, alla necessità di rivedere il riconoscimento « in bianco » delle attuali regioni a statuto speciale, che la bicamerale ha accettato più per quieto vivere che per convinzione. Poco giustificabile, anche nel contesto di regioni a statuto ordinario, esso diverrebbe insostenibile se tutte le regioni potessero ottenere condizioni di autonomia speciale mediante una procedura legislativa ordinaria.

Altri problemi di natura politica ed amministrativa dovrebbero indurre ad una grande cautela. Certo, nel Veneto sono maturate condizioni sociali non dissimili per gravità, anche se molto diverse nel merito, da quelle che indussero a concedere, nell'immediato dopoguerra, condizioni di autonomia speciale alla Sicilia. A questo punto diverrebbe però molto difficile negare un progetto speciale anche alla Lombardia. E chi terrebbe a freno l'Emilia ? Si tratta infatti di regione dotata di competenze e capacità amministrative probabilmente superiori a quelle delle prime due. Se altre regioni, poi, non sospinte dalla pressione delle popolazioni ma dal desiderio di autoaffermazione dei loro ceti politici – ed è difficile distinguere realmente tra le due cause – si mettessero sulla stessa strada ?

In questa prospettiva, quello che era sembrato un *ballon d'essai*, un'intelligente provocazione – la proposta dei venti patti federali di Francesco D'Onofrio – diventerebbe una soluzione inevitabile. Siamo pronti ad accettarla ? E se non lo siamo, come vogliamo affrontare il problema del Veneto ? Pensiamoci, ma consideriamo che non abbiamo molto tempo per farlo.

Come prevedevo, la necessità di indicare i problemi concreti sui quali intervenire ha esaurito buona parte del mio tempo e mi rimangono solo pochi minuti per una valutazione più generale del problema del federalismo.

Rinviando a sedi non parlamentari per un'analisi più adeguata, vorrei utilizzare gli ultimi minuti a mia disposizione per un appello nel quale vorrei infondere tutta la preoccupazione che avverto nel-

l'affrontare una nuova regolazione della forma di Stato. A questo appuntamento il ceto politico è arrivato impreparato. Tallonato dai riflessi territoriali della crisi politica del 1992, spinto dalle richieste, sempre più pressanti, della lega, il ceto politico dei nostri maggiori partiti ha imbracciato la bandiera del federalismo, senza avere un'idea chiara di che cosa ciò significasse, senza sviluppare, all'interno di ogni partito, una discussione che approdasse a progetti ben definiti.

All'impreparazione del ceto politico corrispondeva l'impreparazione dei ceti istituzionali. Solo in *extremis* – come ho ricordato – si è giunti ad un progetto comune di regioni e comuni.

Né erano più preparate le *élite* sociali e professionali ed i grandi gruppi di interesse, tranquillamente radicati nella loro struttura centralistichee provinciale di rappresentanza (provincie e centralismo, come tutti sapete, sono esattamente la stessa cosa). Questo non per colpa loro. L'impreparazione di tutti nasce da un'improvvisa accelerazione della domanda di autonomia che però tocca aree molto ristrette del paese. Ad un eccesso di domanda – per così dire – in alcune aree del paese corrisponde un difetto di domanda in altre. È su questa realtà profondamente disomogenea, è in queste condizioni diffuse di impreparazione che dobbiamo calare un nuovo ordinamento autonomistico dello Stato; un ordinamento uniforme e medio inevitabilmente comprimerebbe la domanda in alcune zone e non troverebbe domande sufficienti in altre.

Come apprendisti stregoni abbiamo scatenato un processo che ora non sappiamo controllare. Per controllare questo processo, per estrarre dall'autonomismo territoriale tutte le risorse potenziali di efficienza, di corrispondenza alle domande delle popolazioni che esso può fornire, tenendo però a freno i rischi in cui può incorrere, credo che con uno sforzo collettivo e non partigiano – insisto: non partigiano e per fortuna in questo tema è possibile – questo Parlamento debba elaborare un disegno che rispetti quattro principi fondamentali.

Il primo è quello di prevedere tempi molto lunghi per l'attuazione completa e ragionevolmente uniforme del disegno costituzionale. Il secondo segue di necessità il primo: disegnare uno o più centri propulsori e di garanzia, che assicurino che il processo non si impantani o non abbia strappi. Di qui la mia forte insistenza su un vero Senato delle regioni e, sul piano esecutivo, su un'autorevole conferenza dell'autonomia. Il terzo è quello di riconoscere una ragionevole differenziazione di esperienze, quanto meno nella lunga fase di transizione. Insomma, non uniformare la velocità di tutte le autonomie a quella delle più lente, ma neppure frammentare permanentemente il paese in venti patti federativi diversi. Quarto principio: sollecitare in ogni modo l'emersione di una domanda di autonomia e di responsabilità là dove non emerge.

Da alcune voci meridionali è stata espressa una forte preoccupazione nei confronti del federalismo. Al contrario, credo che l'autonomia e la responsabilità siano leve straordinarie per uno sviluppo autonomo, che viene dal basso e ormai, forse, se vogliamo sviluppo, possiamo ottenerlo solo dal basso.

Cari colleghi, sto concludendo. Ieri l'altro ho sentito nell'intervento dell'onorevole La Malfa accenti di preoccupazione per l'eccezionale pressione riformatrice cui questo paese è sottoposto non soltanto in tema di riforme istituzionali e costituzionali, ma soprattutto di riforme economiche e sociali. Parte di questa pressione, nel bene e nel male, viene dal Governo e dalla sua urgenza di attuare un programma straordinariamente impegnativo, ma la parte maggiore ci proviene dalla situazione economica internazionale, dall'esigenza di rispettare impegni che abbiamo assunto con l'Unione europea.

Questi impegni e questa pressione non sono destinati ad attenuarsi, ma semmai ad aggravarsi in un prossimo futuro, quando dai processi di aggiustamento macroeconomici dovremo arrivare e passare, per sopravvivere, per creare sviluppo

ed occupazione, a processi di riforma ancora più gravosi, di innovazione microeconomica, microistituzionale, microsociale. Insomma, il nostro paese è già diventato – ed ancor più deve diventare – un gigantesco cantiere di innovazione.

Gli economisti sanno bene che a passi troppo veloci di innovazione la macchina istituzionale, sia essa di impresa o di Stato, perde colpi ed efficienza.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE PIERLUIGI PETRINI *(ore 17,12)*

MICHELE SALVATI. Noi siamo pericolosamente vicini a questa soglia, in cui ribaltiamo sul paese un tasso di innovazione estremamente elevato.

Innoviamo profondamente, ma diamoci i tempi necessari per farlo. Soprattutto in tema di riforma dello Stato, dove bisogna cambiare pratica e mentalità di centinaia di migliaia di persone, dove, affinché la riforma funzioni, essa deve cambiare profondamente la mentalità di tutti i nostri concittadini verso lo Stato, la cautela e la programmazione dei tempi è necessaria. Altrimenti, subentrerà l'inefficienza e i cittadini rimpiangeranno lo Stato centralizzato di oggi, inefficiente, è vero, ma all'inefficienza, purtroppo, non c'è limite inferiore. Speriamo tutti che ciò non avvenga *(Applausi dei deputati dei gruppi della sinistra democratica-l'Ulivo e dei popolari e democratici-l'Ulivo)*.

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

DOMENICO NANIA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, non ci stiamo occupando della riforma della prima parte della Costituzione: questo è un dato che balza evidente agli occhi di tutti.

Sarebbe stato ragionevole, peraltro, occuparcene, osservando principi consolidati nella stessa giurisprudenza costituzionale, secondo i quali si possono migliorare, integrare ed arricchire i valori contenuti nella prima parte della Costituzione, ma non si possono assolutamente ridurre. Sarebbe bastato fissare un principio siffatto ed avremmo potuto occuparci anche della prima parte della Carta fondamentale, anche perché – diciamolo chiaramente – di argomenti da discutere e da approfondire riguardanti la prima parte ve ne sono parecchi.

Si pensi alla circostanza che solo attraverso un'interpretazione estensiva si prevede la tutela dell'ambiente, visto che la Costituzione parla espressamente soltanto di tutela del paesaggio.

Si pensi all'esigenza forte di tutela che ciascuno di noi avverte nell'era moderna, non tanto o non solo della libertà di manifestare il proprio pensiero, quanto piuttosto della libertà di formare il pensiero: mi riferisco alle problematiche relative alla incidenza ed al ruolo dei *mass media*. Questi pochi esempi dimostrano come la prima parte della Costituzione appaia inadeguata ai nuovi tempi.

Per non citare i problemi della bioetica e della manipolazione genetica. Per non pensare, poi, ad una circostanza che può apparire di poco conto ma che, a ben vedere, può avere un significato simbolico, e cioè che in 139 articoli ed in 18 disposizioni transitorie e finali neppure una volta è citata l'espressione Europa, mentre oggi si pone in maniera forte il problema degli Stati Uniti d'Europa, della necessità di costruire un'unità politica europea.

Si sarebbero, dunque, potuti affrontare questi ed altri problemi in un riforma della prima parte della Costituzione, della quale un po' tutti in precedenti dibattiti hanno dichiarato il bisogno. Eppure noi ci occupiamo qui della seconda parte della Carta costituzionale. Un motivo ci sarà, una ragione di fondo che ha spinto le forze politiche ad occuparsi di questo argomento in modo così forte. Noi la cogliamo nella consapevolezza di tutte le forze politiche che l'organizzazione dei poteri contenuta nella seconda parte della Costituzione non appare più idonea.

I valori si possono aggiornare ed i principi si possono arricchire, ma l'emergenza riguarda proprio questa seconda parte e tutte le forze politiche – tranne

qualcuna – si sono rese conto che bisognava al più presto intervenire per una rifondazione complessiva, perché il sistema di organizzazione dei poteri così come era stato congegnato oltre cinquant'anni fa non reggeva più.

Questo è per noi l'aspetto centrale della spinta riformatrice che ci caratterizza. L'organizzazione dei poteri sostanzia il sistema politico e l'organizzazione dei poteri contenuta nella seconda parte della Costituzione, secondo l'analisi condivisa da tutti coloro che si occupano del problema, è di tipo consociativo. Un'organizzazione dei poteri che pone al centro, almeno dal punto di vista formale, della vita e dell'assetto istituzionale il Parlamento, ma che di fatto vi pone i partiti politici. Un'organizzazione dei poteri che affida al Parlamento il compito del decisore. Un'organizzazione dei poteri che affida il processo legislativo al Parlamento. Un'organizzazione dei poteri che affida il compito di eleggere il Presidente della Repubblica al Parlamento. Un'organizzazione dei poteri che affida il compito di formare i Governi al Parlamento, ma che mantiene sullo sfondo una legge elettorale ad impianto proporzionale che lascia le mani libere alle formazioni politiche, riservando al Parlamento il compito fondamentale di contribuire all'elezione dei giudici del Consiglio superiore della magistratura e della Corte costituzionale. Insomma, un sistema che ha al centro il Parlamento, un sistema che alla fine, per ragioni di tipo storiche, essendo costruito sul compromesso e sulla consociazione, non ha retto più.

Le ragioni sono tante e non mi interessa descriverle nel dettaglio. Tuttavia non vi è dubbio che il sistema politico dei primi cinquant'anni non ha favorito l'alternanza, non ha consentito il ricambio tra forze politiche e ha di fatto attribuito la titolarità formale nell'esercizio dell'azione di Governo ad un partito o a una coalizione. L'opposizione, in particolare di sinistra, perché quella di destra era fuori causa, è stata relegata ad una mancanza di titolarità formale nella gestione diretta dell'azione di Governo, associandola peraltro nell'esercizio concreto del potere reale. Paradossalmente, ha scritto qualcuno, più che di una clausola *ad excludendum* nei primi cinquant'anni nell'esercizio del potere reale, del potere che conta, vi è stata una clausola *ad adsociandum* dell'opposizione, senza consentirgli mai di poter assurgere alla dignità formale di forza di Governo.

Ebbene, tutto questo è saltato ed ora – ripeto – non mi interessa descrivere le ragioni di ciò nel dettaglio. È certo che il referendum maggioritario dell'onorevole Segni ha svolto un ruolo fondamentale ed ha rappresentato un punto di svolta, anticipato e seguito da una serie di cause tra le quali il crollo del muro di Berlino, l'esplosione di Tangentopoli, l'irrompere della lega sulla scena politica, il ruolo di Cossiga come picconatore. Insomma una serie di fatti che hanno condotto e portato alla realtà dentro la quale abbiamo cominciato a vivere; una realtà che, in forza ed in funzione di un sistema elettorale di tipo maggioritario, portava le forze politiche prima del voto a schierarsi, a dichiarare con chi stavano e a sottoporsi al giudizio degli elettori; in altre parole, a dichiarare come e con chi volevano governare.

Questo è il fatto nuovo, il fondamentale ed importante che realizza in Italia l'alternativa, la quale determina le condizioni per essa ed avvia un processo bipolare.

Poteva la seconda parte della Costituzione, costruita tutta intera su un impianto di tipo compromissorio (basti pensare all'articolo 138) reggere alla spinta di modernità ed al bisogno che le forze politiche avvertivano di entrare nella fase politica nuova? Ecco la ragione per la quale, dal nostro punto di vista, la riforma della seconda parte della Costituzione si è resa indispensabile e cogente. È chiaro, infatti, che attraverso la riorganizzazione dei poteri si metta in piedi un nuovo sistema politico; attraverso un processo di ricombinazione e di riformulazione del sistema dei poteri consentiamo a un nuovo sistema politico di prendere vita.

A questo punto, il quesito è il seguente: il nuovo sistema politico deve essere di tipo bipolare o una riproposizione, sotto altre spoglie, del sistema consociativo? Oggi, ed anche in Commissione bicamerale allora, ci troviamo di fronte al seguente quesito: disegnare un sistema politico, e quindi un equilibrio tra i poteri verso un bipolarismo, oppure arrivare infine ad un sistema di tipo consociativo e compromissorio. Ciò significa il ritorno ad una legge elettorale di tipo proporzionale, significa lasciare le mani libere alle formazioni politiche e non presentarsi di fronte agli elettori con una scelta di governo ben chiara e precisa. Ci troviamo di fronte a questo.

In questo quadro abbiamo lavorato pensando che alla destrutturazione del sistema politico bisognava rispondere con una bipolarizzazione dello stesso. A questo punto (qualcuno ha detto che vi è il riferimento al convitato di pietra, alla legge elettorale), si pone il problema di come arrivare ad un sistema politico bipolare, quindi ad una organizzazione dei poteri fondamentali della Repubblica che lavorino in tale direzione. Vi sono tante strade; ne abbiamo parlato molte volte e voglio ribadirlo con forza, anche perché alleanza nazionale non è innamorata per una ragione di principio del presidenzialismo o del semipresidenzialismo.

Noi crediamo in un sistema politico che consenta alle forze di misurarsi, quindi che permetta ad alcuni di vincere e ad altri di perdere, cioè in un sistema politico basato sull'alternativa, dunque di tipo bipolare. Ma sappiamo benissimo che la realizzazione di un sistema siffatto è agganciata alla natura della società nella quale ci troviamo ad operare. Basterebbe, da questo punto di vista, pensare alla diversa realtà dell'Inghilterra e della Germania e al diverso uso che in queste nazioni si fa dei sistemi elettorali. Basti considerare la circostanza che in Inghilterra vige il sistema uninominale secco, quindi a turno unico, mentre in Germania è in vigore un sistema proporzionale. Ciò nonostante, dal momento che in Inghilterra vi è una società politicamente omogenea in cui per determinati fatti di carattere storico (da studenti, quando si studiava la storia della Gran Bretagna, si diceva che vincano i conservatori o i laburisti, la regina non si tocca) vi è un notevole consenso sui valori fondamentali, di fatto, la bipolarizzazione (in quel caso la bipartizzazione) del sistema politico ben si esprimeva con un sistema del genere. Ma in Germania il sistema proporzionale funziona nello stesso modo, perché in questo paese, dove vi è una società politicamente omogenea, nessuna forza politica si sognerebbe mai, se marginale, di esprimere il cancelliere.

In Germania non è ipotizzabile, pur vigendo un regime proporzionale, che il leader dei verdi o dei liberali diventi cancelliere con il 6 o il 7 per cento dei voti, perché in quella realtà è talmente acquisito il principio del bipolarismo che è fin troppo evidente a tutti che il leader del partito che ha ottenuto più voti e ha vinto le elezioni diventa cancelliere. Si tratta, come è evidente, di società politicamente omogenee, in cui i sistemi elettorali fotografano una certa realtà.

Si pone un problema. In Italia la bipolarizzazione poteva essere perseguita attraverso una legge elettorale che semplificasse drasticamente i partiti politici? Ci si poteva incamminare in questa direzione, ma se siamo tutti convinti, come noi siamo convinti, restando fedeli ad una nostra impostazione culturale e politica, che la nostra è una società pluralista a più voci, dove l'arricchimento rappresenta qualcosa di meglio e non qualcosa di peggio da eliminare, il bipolarismo, come è già avvenuto in Francia, lo si deve andare a cercare non tanto, o non solo, o non troppo sul versante della legge elettorale, ma su quello dell'elezione diretta del Presidente della Repubblica.

È stata questa l'analisi di fondo che abbiamo fatto. Attraverso cioè l'elezione diretta del Presidente della Repubblica si consente al sistema complessivo dei poteri di lavorare in direzione bipolare, perché alla fine, dopo il primo turno, la mela si divide in due e si sta o da una parte o

dall'altra. A questo punto, i consociativi o coloro che prevedono un equilibrio complessivo di tipo compromissorio dicono di svuotare il Presidente di qualunque potere, di renderlo un taglianastri, di non consentirgli di esercitare alcuna influenza complessiva sul sistema politico. Così il gioco è fatto e ci si lascia mani libere nella costruzione del sistema politico attraverso il sistema elettorale e si torna indietro. Il discorso di alleanza nazionale – mi spiace dirlo, ma non è tanto un problema di costituzionalizzazione e chi ancora si attarda su questo vuol dire che non ha compreso la fase nella quale ci siamo trovati e ci troviamo – è stato il seguente: o accettare la sfida sul semipresidenzialismo portandolo alle estreme conseguenze, e quindi al rischio di far saltare la bicamerale, o accettare l'idea del Presidente della Repubblica privo di poteri ed incapace di incidere nel sistema politico, o accettare quella via di mezzo che è parsa ragionevole a noi come agli altri di non attribuire poteri diretti nell'azione di Governo al Presidente della Repubblica, ma di attribuirgli poteri incisivi di influenza sul piano politico. Questa è la via di mezzo. Resta allora da chiedersi: ci sono o meno nel testo uscito dalla bicamerale questi poteri di incidenza politica del Presidente della Repubblica sul sistema politico? Questo è il quesito che ci dobbiamo porre. Risponde Marini e ci dice che il fatto non gli interessa più di tanto e che bisogna addirittura arretrare rispetto al progetto che è stato definito. Ma ricordo a Marini che quando si discusse del cosiddetto Governo Maccanico, accettato, almeno ufficialmente, dai popolari...

SERGIO MATTARELLA. Ma chi te lo ha detto?

DOMENICO NANIA. Ho detto « ufficialmente ».

SERGIO MATTARELLA. Ma che « ufficialmente »?

DOMENICO NANIA. Ho detto « ufficialmente », io lo so come è andata, però ufficialmente...

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo e sulle pubbliche amministrazioni*. Fai un'altra rivelazione!

DOMENICO NANIA. ...ufficialmente i popolari e anche rifondazione erano disponibili ad accedere all'idea del Governo Maccanico, ufficialmente, mentre Fini si è preso l'onere di farlo saltare...

SERGIO MATTARELLA. Che c'entra il Governo Maccanico?

DOMENICO NANIA. Infatti, se mi consenti, ti leggo la bozza della quale tanto si è parlato e nella quale era scritto da parte di Maccanico che avrebbe avuto l'*okay* dai popolari: « mentre è convinzione quasi unanime che si debba perseguire un consolidamento delle prerogative del Governo rispetto al Parlamento anche attraverso il conferimento di una posizione di netta preminenza del Presidente del Consiglio in seno al Governo, la maggioranza delle forze politiche interpellate e disposte a sostenere il Governo » – sembrava, sembrerebbe, che ci fossero pure i popolari – « ha mostrato...

SERGIO MATTARELLA. La maggior parte... siamo la minor parte, noi!

DOMENICO NANIA. ... un orientamento inequivocabilmente indirizzato all'investitura popolare e diretta del Capo dello Stato con l'innesto sugli attuali poteri del Presidente della Repubblica di poteri di governo in tema di politica internazionale e della difesa« . Sembrerebbe, se è vero – non so se i popolari hanno il coraggio di dire che sono stati loro, prima di Fini, coloro che hanno fatto saltare l'esperienza Maccanico –, che già allora i popolari accettassero addirittura la permanenza nel Presidente della Repubblica dei poteri che aveva in aggiunta ad altri poteri di governo, in materia di politica estera e di difesa. Lo dico solo per dire...

SERGIO MATTARELLA. ... che non è vero!

DOMENICO NANIA. ... che i patti si rispettano e gli accordi si mantengono e che quindi le riflessioni critiche di Marini non hanno senso, come a mio avviso – lo dico in modo chiaro – non hanno senso le riflessioni critiche compiute da Berlusconi, perché stridono in maniera evidente con il progetto uscito a giugno dalla bicamerale e votato da forza Italia, allorché l'onorevole Berlusconi, concludendo il suo intervento disse: « Un giorno potremo dire: è stato bello esserci »; questo a fine giugno, con poteri addirittura diminuiti rispetto a quelli che sono stati inseriti nella fase successiva, uno per tutti il potere del Presidente della Repubblica, di fronte al « galleggiamento » di un Governo, di rinviarlo dinanzi alle Camere. Non si rinvia un Governo alle Camere quando scoppia di salute come diceva Marini; si rinvia un Governo alle Camere di fronte ad un « galleggiamento », quando la situazione diventa sempre più insostenibile...

SERGIO MATTARELLA. Scriviamolo.

DOMENICO NANIA. A quel punto è chiaro che un Presidente della Repubblica che ha poteri di influenza politica questo obiettivo se lo deve porre.

Sulla forma di governo – non a caso mi attardo su questo punto – ci sembra accettabile il compromesso che è stato raggiunto. Anche perché sulla forma di governo, come ognuno bene intende, non si tratta soltanto di spendersi su come funzionano i poteri, ma anche di individuare come si conquista il consenso, quindi chi governa, chi vince e chi perde. Non a caso l'attenzione da parte nostra su questo punto è molto significativa. Aggiungo che sulla legge elettorale non abbiamo avversioni di principio nei confronti del doppio turno perché anche su questo tema il problema non è se essere favorevoli o meno al doppio turno, al turno unico o alla bozza di compromesso che è emersa dagli incontri.

Il problema è se la legge elettorale deve mettere in condizione uno dei contendenti di sapere prima del tempo che vincerà sicuramente. Si può mai essere d'accordo con il doppio turno quando esiste per lo meno una forza politica, in una parte significativa del paese, che non si sente, come dire, avvicinabile, coalizzabile, nella parte naturale dove dovrebbe stare e che teoricamente dovrebbe essere il Polo delle libertà ? È chiaro che un sistema elettorale di quel tipo metterebbe di fatto in condizione una delle due coalizioni di sapere che vincerà tranquillamente: a quel punto, non c'è competizione, non c'è democrazia. Non è problema di legge elettorale in sé. È chiaro che, siccome siamo dentro un processo democratico e quindi non dentro un processo dittatoriale, dove le riforme si fanno sulla base del principio « tutto e subito », procedendosi quindi per sedimentazione, se il sistema dei poteri e il sistema politico dovessero spingere verso il bipolarismo, ebbene con il tempo probabilmente, nel momento in cui si dovessero creare le condizioni per due coalizioni sull'intero territorio nazionale, il discorso sulla legge elettorale – perché no ? – potrebbe essere ulteriormente approfondito da questo punto di vista.

Avviandomi alla conclusione, qual è il giudizio che noi formuliamo sul pacchetto così come è scaturito dal dibattito in bicamerale ? Come sempre, è la storia del bicchiere mezzo pieno o mezzo vuoto. C'è chi dice che è mezzo vuoto; per noi il bicchiere è mezzo pieno. Perché ? Perché lo valutiamo non tanto con riferimento a ciò che teoricamente si sarebbe potuto raggiungere, quanto per la distanza che si è realizzata da ciò da cui si è partiti, cioè da quello che ci lasciamo alle spalle: un sistema consociativo e compromissorio, con apparentemente al centro il Parlamento, ma nella sostanza i partiti e la partitocrazia. Ora, chi sta al centro ? Lo ha detto anche il presidente della Commissione, l'onorevole D'Alema, nel suo intervento: qual è il fatto nuovo ? Non vogliamo dire che c'è stata una sostituzione totale del Parlamento con i cittadini, ma in un certo senso il baricentro si è spostato verso i cittadini. E i popolari non devono spaventarsi più di tanto ...

SERGIO MATTARELLA. Tranquillissimi !

DOMENICO NANIA. ... se è vero che il senatore Ruffilli in altri tempi pose il problema della restituzione dello scettro al principe, intendendo per principe i cittadini.

Il problema di porre al centro i cittadini esiste, eccome, ed è forte. Allora, lo abbiamo realizzato con l'elezione diretta del Presidente della Repubblica, che non è più attribuita ai partiti, ma ai cittadini. Lo abbiamo realizzato o meglio speriamo di realizzarlo con una legge elettorale che consenta ai cittadini di scegliere con il voto, prima, chi sarà chiamato a governare dopo il voto, mettendo in condizione con quella legge elettorale per lo meno entrambi i contendenti o entrambe le coalizioni, se ce ne saranno due, di poter vincere, nella consapevolezza che chi vince governa e chi perde si oppone. Lo abbiamo realizzato consentendo ai cittadini di fare ingresso in maniera sostanziale nel processo legislativo, non soltanto per dire « no », ma, attraverso il referendum propositivo, per proporre qualcosa, che il Parlamento in qualche modo è chiamato a valutare e che i cittadini in qualche modo poi saranno chiamati a giudicare. Per non dire del fatto che i cittadini si possono rivolgere direttamente alla Corte costituzionale, quando c'è la lesione di diritti politici fondamentali. Per non parlare della stessa struttura federale o quasi federale; potremmo chiamarla come meglio vogliamo, ma non c'è dubbio che essa realizza un avvicinamento delle istituzioni ai cittadini. Così avviene con il problema del federalismo fiscale e perché dimenticare l'elezione diretta del sindaco e del presidente della provincia ? Tutto un insieme di poteri, di garanzie, di risorse che vedono al centro i cittadini: questo è il fatto nuovo.

Vogliamo buttarlo a mare ? E come ? Impedendo che si realizzino le riforme ? Che facciamo: sciogliamo il Parlamento, determiniamo una crisi e ce ne andiamo a elezioni anticipate ? Così praticamente ricominciamo daccapo ? Per fare cosa ? Per volere la « deflagrazione » della quale ha parlato l'onorevole Fini ? Delle due l'una. O si arriva alle riforme e quindi si stabilirà un percorso di tipo politico-istituzionale, con elezione diretta del Presidente della Repubblica prima ed eventuale elezione delle Camere dopo, per raggiungere se è possibile l'allineamento o il mantenimento del Governo in carica: quindi, un percorso che porta all'ingresso nel terzo millennio e soprattutto alla modernizzazione della democrazia italiana e alla creazione di un sistema politico bipolare secondo la specificità italiana. Diversamente, cosa faremmo ? Facciamo saltare la bicamerale ? E come potremmo realizzare questo obiettivo ? Ovviamente, aprendo la crisi e, quindi, andando ad elezioni anticipate. Ciò significherebbe inserire nel processo costituente il calcolo politico, il calcolo di bottega. Provate ad immaginare una campagna elettorale con la lega, da una parte, che avrebbe gioco facile a sostenere che i partiti politici nazionali non sono stati in grado di portare a compimento il processo riformatore, e con gli altri partiti o forze politiche che avevano invocato le riforme, dall'altra, che darebbero vita a lotte interne (penso, tanto per capirci, all'asse rosso-nero) e, infine, con il resto delle altre formazioni politiche che si collocherebbero di traverso, lentamente, per cercare di fare saltare tutto. Ci rendiamo conto dei rischi che corriamo ?

Alleanza nazionale non ha bisogno di sottoscrivere le riforme per sentirsi costituzionalizzata, anche perché noi crediamo di essere dentro il processo, essendo quest'ultimo collegato ad un sistema incrociato. Non credo che una forza politica come la nostra possa essere espulsa dalla storia di questo paese. Chi vi parla dà un'interpretazione particolare dell'esperienza fascista e ritiene che il tentativo di alleanza nazionale, dal punto di vista politico e storico, sia quello di ricondurre la destra politica all'interno delle coordinate di una cultura e di una storia nazionale. Chi vuole impedire questo non

ha capito che la destra è una categoria del pensiero, un modo di intendere le cose, un sistema di valori.

Noi stiamo lavorando per questo, per cercare di ricondurre la destra dentro le coordinate della storia nazionale e di quella europea. Per queste ragioni, consideriamo del tutto superficiale chi pensa a calcoli di bottega. Per quanto ci riguarda, continueremo a condurre la nostra battaglia politica per bipolarizzare e per modernizzare il sistema.

Questo è il nostro obiettivo, questo è il compito che ci siamo dati ed al quale vogliamo modestamente contribuire *(Applausi dei deputati del gruppo di alleanza nazionale – Congratulazioni)*.

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

SERGIO MATTARELLA. Ci avviamo verso la conclusione di questa prima fase dei lavori d'aula sul progetto di riforma della seconda parte della Costituzione. Il dibattito di ieri ha fatto emergere, in maniera più o meno nitida, le posizioni delle diverse parti di questa Assemblea. Ne è emersa la tenuta dell'intesa sui punti di fondo della proposta avanzata dalla Commissione bicamerale. L'intesa: questo ritrovarsi di parti politiche con punti di partenza tra esse talvolta molto distanti, che è stato ed è spesso oggetto di stucchevoli ironie, di descrizioni caricaturali o di definizioni banalizzanti, uno sport in cui si esercita chi ha poco da contrapporre con la forza degli argomenti.

Di fronte ad un lavoro serio, difficile, fatto spesso con passione, certamente con difetti, errori ed ampi margini di miglioramento, ma responsabile ed impegnativo, vi è chi avanza critiche serie ed argomentate, che vanno ascoltate, ma vi è anche chi cerca di ridurlo ad un immagine deteriore, tentando di disegnare un bersaglio ben diverso dalla realtà, contro il quale, certo, è più facile polemizzare.

Rivendico a merito della Commissione e di questa Camera, per la sua parte, l'intesa (anch'io, non soltanto il collega Mussi, ho apprezzato l'intervento svolto ieri dall'onorevole Fini). Anzitutto come metodo d'intesa. Era necessario, è necessario, perché si tratta, come tanti hanno detto in questo dibattito, di riscrivere insieme parti importanti della nostra Costituzione; in secondo luogo, per il suo risultato. Quest'ultimo non coincide con alcuna delle posizioni di partenza dei vari gruppi. Per conseguirlo, ciascuno di essi ha dovuto discostarsi dai rispettivi punti di partenza, dalla convinzione dell'intangibilità della posizione propria. Ciò nonostante, molte parti in quest'aula hanno qui dichiarato di ritenerlo accettabile, di condividerlo, pur individuandovi, ciascuna, punti di dissenso anche rilevanti.

Anche per questo, è convinto il ringraziamento al presidente della Commissione ed ai relatori, per aver promosso ed accompagnato questo incontrarsi di varie forze parlamentari.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE ALFREDO BIONDI *(ore 17,45)*

SERGIO MATTARELLA. Certo, anche a mio avviso il testo contiene lacune, errori e contraddizioni, anche rilevanti. La proposta richiede miglioramenti e correzioni. È questo, del resto, lo spazio dell'aula, uno spazio vero. Non vi è un testo blindato né si tratta di recepire acriticamente quanto trentacinque componenti di quest'aula hanno contribuito a definire. Ma ribadisco la validità dei punti di fondo dell'intesa tradotta in questo progetto.

Perché a nostro avviso è accettabile ? Forse si dovrebbe prima rispondere ad un'altra domanda: perché la riforma ? Era mal disegnata la seconda parte della Carta del 1948 ? Come si legge nella relazione, qui pronunziata dall'onorevole D'Alema, quell'impianto ha garantito lo sviluppo della vita democratica.

In realtà, la Carta del 1948 ha essa stessa, in parte, prodotto il bisogno di un aggiornamento. Decenni di democrazia hanno promosso e agevolato nella realtà o nelle aspettative la crescita della sfera di cittadinanza dei singoli, degli spazi di autonomia dei governi territoriali, delle

formazioni sociali. Hanno, in definitiva, positivamente eroso la quantità di potere dello Stato, di cui hanno anche progressivamente mutato la natura. Questo fenomeno storico, comune anche ad altri paesi d'Europa, rappresenta un accrescimento della convivenza e richiede una nuova sintesi, un nuovo disegno istituzionale, un nuovo patto.

A questo storico processo di crescita della convivenza va data risposta. Consapevolmente o meno, a questo si è inteso dare traduzione istituzionale.

Non si è trattato e non si tratta di inseguire questo o quel movimento, di dare risposte strumentali a velleità dissolutrici o anche soltanto di attenuazione dell'unità nazionale, né tanto meno di essere incoerenti con la spinta convinta alla sempre più stringente unità politica d'Europa. Si è trattato e si tratta di dare risposta a quel fenomeno importante e positivo, frutto, appunto, di decenni di democrazia, avviato e posto in essere dalla Costituzione del 1948. Anche a questo si collega, ad esempio, quanto previsto dal primo comma dell'articolo 56 nel definire un dinamismo sociale rispetto al quale il ruolo delle strutture pubbliche si modella in maniera flessibile.

Vi è un secondo motivo che dà risposta alla domanda sul perché delle riforme. In una società sempre più complessa, contrassegnata dall'insorgere sempre più veloce di problemi nuovi che l'un l'altro si sovrappongono, vi è il bisogno di definire istituzioni di governo dotate di maggiore efficienza e di maggiore capacità decisionale e insieme conseguire un ritrovato riconoscersi dei cittadini nelle loro istituzioni.

Si è riusciti a dare risposte adeguate a queste due esigenze ? Valutarlo, misurare il lavoro fatto è il compito dell'Assemblea.

Io sottolineo le scelte che conseguono da quelle due grandi motivazioni che sono, onorevole Urbani, l'anima delle riforme.

Al di là della congruità del termine federalismo, ciò che si è voluto e si vuole porre in essere è anzitutto una nuova, ben diversa ed ampia somma di poteri e funzioni attribuiti alle regioni; dimensione di autogoverno del territorio nel nostro paese in cui si esprimono le tante diversità, le tante peculiarità che il paese contiene, valorizzandole; senza mortificarle in un'angusta prospettiva di un antistorico destino di autarchica separazione che può illudere forse nelle parole di qualche improvvisato *libertador*, ma che le condannerebbe all'asfissia e all'emarginazione dall'Europa.

Un sistema di autogoverno che non si esaurisce nelle regioni, ma si articola anche su comuni e province: sui comuni, la dimensione di convivenza in cui i cittadini si esprimono e si confrontano quotidianamente; sulle province, la dimensione che consente, particolarmente nelle grandi e medie regioni, di evitare il pericolo di un nuovo centralismo, forse anche involontario, quello delle regioni. Un sistema che non cancelli né ignori il vincolo nazionale e l'idea della solidarietà al suo interno, sempre a proposito di anima delle riforme.

Sull'altro versante, quello del sistema di Governo, per rispondere alla seconda grande motivazione, la proposta è quella di realizzare istituzioni volte ad operare con maggiore efficienza e tempestività di decisione che rendano nitide le responsabilità, che recuperino rappresentatività e fiducia, vale a dire appunto quel riconoscersi dei cittadini in esse.

Io ritengo validi, a questo fine, i punti di fondo dell'intesa che la proposta esprime. Il Capo dello Stato eletto direttamente con funzioni di garanzia; il Governo responsabile per l'interezza delle sue funzioni di fronte al Parlamento, con quel rapporto tra essi, nell'ambito del governo parlamentare correttamente descritto in quest'aula dal relatore Salvi; un raccordo autentico, infine, fra Stato, regioni e autonomie locali: questi sono i capisaldi su cui è costruita la proposta.

Certo, ripeto, vi sono punti deboli, il più vistoso dei quali è il disegno della seconda Camera; ma questa è ormai convinzione comune. Io mi limito a questo riguardo a indicare, da un lato, oltre ai rilievi stamani formulati in questa sede

dall'onorevole Iotti, il rischio che si creino nella vita istituzionale del paese due assi concorrenti: l'uno formato dal Governo e dalla Camera con il rapporto di fiducia, l'altro dal Capo dello Stato e dalla Camera di garanzia.

Dall'altro lato, in positivo, ribadisco quanto detto in questa sede ieri dall'onorevole Marini: una delle Camere deve costituire un effettivo punto di raccordo tra Stato, regioni e autonomie.

Il Presidente della Repubblica con funzioni di garanzia. Parto da questa definizione e la sottolineo, non soltanto perché è quella contenuta nella proposta, non soltanto per ricordare a me e agli altri, anche al collega Nania, quanto è stato concordemente affermato dai vari gruppi allorché si è deciso di assumere l'elezione diretta del Capo dello Stato come punto acquisito, chiarendo che il Presidente della Repubblica non avrebbe avuto funzioni di Governo, ma soprattutto perché considero questo modello (Presidente della Repubblica eletto direttamente con funzioni di garanzia e Governo responsabile di fronte al Parlamento) coerente al suo interno, equilibrato e funzionale.

Il relatore Salvi, adoperando un'immagine felice, ha parlato del Presidente della Repubblica come di un interprete eventuale di orientamenti politici. Si tratta difatti di un arbitro sul campo delle istituzioni, scelto da chi lo elegge, cioè il vero arbitro: l'elettorato. Quest'ultimo gli affida l'interpretazione costante e non episodica, come avviene per l'elettorato stesso, del proprio ruolo di arbitraggio, ruolo politico, certo, ma non di Governo. Taluni forse a volte confondono il ruolo politico, anche ampio ed incisivo, con la funzione di Governo. Non sono necessariamente la stessa cosa: il Capo dello Stato ha già oggi, da cinquant'anni (lo avrà di più con l'investitura diretta) un ampio ed incisivo ruolo politico ma non di governo.

Quali sono gli oggetti di queste funzioni di garanzia? La tutela dell'unità nazionale, la correttezza dei comportamenti istituzionali, l'equilibrio tra i poteri dello Stato, la correttezza del rapporto tra Stato, regioni ed autonomie locali, la continuità e stabilità delle scelte fondamentali di politica estera e della difesa. È forse poco rispetto alla forte legittimazione che gli sarà conferita dall'elettorato? Al contrario, si tratta di un complesso di poteri e funzioni che ben giustifica e – per così dire – assorbe l'investitura popolare diretta, poiché è un'investitura non a governare ma ad interpretare, nella vicenda politica ed istituzionale, il ruolo di arbitro che è proprio dell'elettorato. L'altro ruolo, anch'esso assegnato dall'elettorato, quello di Governo, è rimesso all'asse Governo-Parlamento.

Più volte il collega Calderisi ha posto il quesito di cosa si parlerà nelle campagne presidenziali. Non è, collega Calderisi, una domanda senza risposta e neppure un'obiezione insormontabile; si parlerà del modo in cui interpretare e curare quegli oggetti, così ampi e decisivi, che costituiscono il contenuto, il campo delle funzioni di garanzia.

Vi sono state, e vi sono, posizioni critiche sull'elezione diretta del Capo dello Stato, posizioni che comprendo bene e rispetto pienamente; ma potremmo forse ignorare che il sistema attuale di elezione del Capo dello Stato in Parlamento non regge più e probabilmente neppure reggerebbe un sistema simile, pur con ampio collegio di secondo grado? Senza polemiche mi chiedo e domando perché mai un Presidente della Repubblica, scelto dai partiti tramite i parlamentari con il loro voto, con le abitudini che di frequente abbiamo conosciuto, sarebbe meno politicizzato di un Presidente della Repubblica eletto dai cittadini. Perché esso sarebbe più *super partes*, tanto più in un Parlamento eletto con il sistema maggioritario.

Vi sono naturalmente dei punti critici nella configurazione del Capo dello Stato che il progetto prospetta; tra questi, per quanto mi riguarda, non vi è la presidenza del consiglio supremo per la politica estera e per la difesa, al di là dell'enfasi sottesa dall'averlo collocato al primo posto delle sue funzioni (probabilmente da correggere). Non ne sono particolarmente preoccupato: in realtà tutte

le funzioni attribuite al Presidente della Repubblica, che ho poc'anzi ricordato, sono *bipartisan*, riguardano il rispetto delle regole di fondo dei rapporti istituzionali. Anche questa funzione in realtà lo è: non ne sono incerti i contenuti ed i confini; essi sono definiti nel quarto comma dell'articolo 65 del progetto: « Il Capo dello Stato assicura il rispetto dei trattati e degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia ad organizzazioni internazionali e sovranazionali ».

Questo concetto, questo contenuto, questo ruolo, questo compito supera la distinzione tra maggioranza ed opposizione e supera anche la posizione del solo Governo che non potrebbe sottrarsi al rispetto di quegli obblighi assunti ma, se vuole, può rivederne il vincolo in Parlamento.

La titolarità della politica estera e di quella della difesa è attribuita in maniera chiara al Governo. Basta leggere nel progetto la prima parte del secondo comma dell'articolo 73: « Il Governo dirige la politica nazionale ». So bene naturalmente che nel concreto dispiegarsi delle vicende politiche ed istituzionali non tutto è così puntualmente geometrico ma so anche, altrettanto bene, che il contributo ineludibile della prassi costituzionale al modellarsi delle istituzioni si verifica sempre, con qualunque disegno istituzionale. È avvenuto così, del resto, anche per la Costituzione del 1948.

I punti da criticare sono invece due, a mio avviso, l'uno e l'altro al di fuori dell'intesa di fondo e su entrambi abbiamo espresso, in Commissione bicamerale, voto contrario: il primo è l'obbligo da parte del Governo di dimettersi non appena eletto il nuovo Capo dello Stato, facoltizzandolo allo scioglimento delle Camere; il secondo è l'espressa previsione della facoltà del Capo dello Stato di rinviare in Parlamento il Governo per verificare la sussistenza della sua maggioranza anche nel caso in cui il Governo non attraversi alcun momento di crisi, né palese né latente. L'uno e l'altro meccanismo sono ispirati non ad una visione collaborativa dei rapporti tra Capo dello Stato e Governo, ma al contrario ad un equilibrio di natura conflittuale. Di conseguenza questi meccanismi sono, l'uno e l'altro, portatori di instabilità. Per questo vi siamo contrari.

Il relatore Salvi ha affermato che il compito dei testi costituzionali è regolamentare, prevedendo possibili conflitti. Ancor prima però, ed insieme a questo, vi è il compito di non introdurre meccanismi generatori, essi stessi, di conflitti.

Vi sono, signor Presidente, altri punti su cui indirizziamo rilievi critici. Mi limito ad una brevissima rassegna per non andare al di là del tempo consentitomi. Il primo di questi è il referendum di approvazione, chiamato anche in alcuni interventi referendum propositivo, del quale parlava poc'anzi il collega Nania. Riteniamo un errore prevedere che la funzione legislativa attiva non sia più soltanto del Parlamento, ma sia ripartita fra quest'ultimo ed il corpo elettorale; non la funzione abrogativa, ma quella di legislazione attiva. Vi sarebbero d'altronde in questo caso – e, viste le affluenze elettorali, sarebbe facilmente prevedibile – leggi approvate dal 25 per cento del corpo elettorale, più forti di quelle varate dal Parlamento perché approvate con voto diretto. Vi sarebbe il rischio di un'inondazione di progetti di iniziativa popolare che metterebbe le Camere nell'impossibilità di esitarli, andando così al referendum di approvazione. Credo che questo punto meriti un profondo ripensamento.

Come sanno i colleghi della bicamerale, le nostre critiche sono rivolte anche al disegno di giustizia amministrativa. Riteniamo un errore l'aver previsto una corte di giustizia amministrativa che metta insieme giustizia sugli atti e giustizia di responsabilità contabile, due cose che fra loro non hanno alcun vincolo, neanche lontano, di parentela.

Per quanto riguarda il Consiglio di Stato riteniamo che sia un errore separare le funzioni oggi svolte. Naturalmente è bene prevederne una rigorosa distinzione. Riteniamo opportuno che venga limitata la funzione consultiva ai soli atti normativi di Governo e Parlamento, eliminando

così in radice la critica verso un Consiglio di Stato che esprime il proprio parere sugli atti che poi è chiamato a giudicare. Limitiamo la funzione consultiva, importante in quanto proviene dal giudice amministrativo, agli atti normativi di Governo e Parlamento. Così è, d'altronde, in gran parte dei paesi d'Europa, come anche nel disegno che vi è nell'Unione europea.

Lo stesso vale per la Corte dei conti. Il giudizio sulla responsabilità contabile ha natura sostanzialmente civile: o lo attribuiamo al giudice civile oppure, se deve essere un giudice *ad hoc* ad occuparsene, è bene che sia il giudice che controlla l'amministrazione perché la conosce e meglio può valutare la responsabilità contabile ed amministrativa. D'altronde vi è un documento recente del Parlamento europeo, del 1996, che sulla Corte dei conti dell'Unione e su quelle nazionali indica questa soluzione.

È necessario inoltre un ripensamento sulla Corte costituzionale in ordine all'ampliamento del carico di contenzioso che se ne è prospettato. Forse è bene sottrarre alla Corte costituzionale i conflitti di attribuzione che abbiano come parti comuni e province, senza che questo turbi il rilievo che si dà alle autonomie locali ed al loro ruolo nel nuovo sistema di Governo del paese. Allo stesso modo occorre ripensare all'accesso dei singoli direttamente alla Corte costituzionale, sia pure con il filtro previsto nella norma che è stata proposta.

Desidero fare soltanto una considerazione sulla legge elettorale: occorre considerare le cose ipotizzate, delibate o divisate, per quello che sono, non per una cosa diversa sulla quale è più facile polemizzare.

Ho ascoltato qualche intervento di questo genere di parlamentari che stimo, ma come si può sostenere che l'ipotesi contenuta in quell'ordine del giorno presentato in bicamerale renderebbe più proporzionale il sistema? Semmai è il contrario. Perché un sistema secondo cui nello stesso giorno, in tutt'Italia, i cittadini decidono insieme se votare per esempio per il Polo o per l'Ulivo – per citare le due più grandi coalizioni esistenti – danneggerebbe il bipolarismo? A mio avviso ne guadagnerebbe. Perché renderebbe più proporzionale il sistema? Semmai potrebbe essere criticato un eccesso di maggioritario in questo meccanismo. Ma di questo se ne parlerà nelle sedi dovute, nelle Commissioni di merito delle due Camere, perché non rientra tra i compiti da affrontare in questo momento. Il mio invito è, senza guerre ideologiche e senza cambiare i connotati delle proposte altrui per meglio polemizzare, di affrontare la tematica con serenità.

Passo ad un'altra considerazione a titolo rigorosamente personale, senza coinvolgere il gruppo che ho l'onore di presiedere, riguardante le regioni a statuto speciale. Provengo da una regione a statuto speciale ma ritengo che non vi siano più ragioni, tranne che per il Trentino-Alto Adige, a sostegno delle specialità dell'autonomia. Una volta disegnato un sistema di governo del paese in cui le autonomie, gli autogoverni delle regioni abbiano una dimensione che vorremmo fosse molto alta, la più alta possibile, la più ampia e la più profonda possibile, non mi pare abbia senso dire: per alcune regioni per forza qualcosa in più. Lo dico perché sovente ciò si traduce in qualcosa in meno in punto di fatto.

La questione andrebbe ripensata con coraggio perché la rivendicazione della specialità ad ogni costo – che oggi esiste – non ha probabilmente più ragion d'essere. Del resto, nulla impedisce che le condizioni specifiche di confine, per il Friuli-Venezia Giulia, o insulari, per altre regioni, possano essere oggetto di norme specifiche, senza che questo muti la natura dell'autogoverno conferito a tutte le regioni del nostro paese.

Un'ultima considerazione (in tal modo ho sforato soltanto di un minuto). Vi è una norma che abbiamo molto appoggiato in bicamerale (e rivendichiamo il merito della bicamerale nel suo complesso) che riguarda la codificazione. Con essa si intende indurre le Camere, con meccanismi cogenti, ad evitare che si proceda ad

un'attività normativa frammentaria, dispersa, che mette in imbarazzo non soltanto il cittadino comune ma anche gli operatori più preparati e più attrezzati professionalmente nel campo del diritto oltre che nei vari settori.

Se il Parlamento arrivasse, così come la bicamerale suggerisce, a definire per ciascun settore normativo un unico testo e operasse soltanto con modifiche di quel testo senza moltiplicare sedi normative o leggi in cui si disperdono le tante disposizioni di ciascun settore, realizzerebbe una riforma di grande prestigio e utilità, gradita e apprezzata dai cittadini. Anche questo concorre, per quanto ci riguarda, ad esprimere un giudizio complessivo largamente positivo, pur riservandoci interventi critici e richieste correttive, ossia un concorso al lavoro che l'aula svolgerà per la riforma proposta *(Applausi dei deputati dei gruppi dei popolari e democratici-l'Ulivo, della sinistra democratica-l'Ulivo e misto-socialisti italiani – Congratulazioni).*

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

MARIO BORGHEZIO. Presidente, colleghi, in un momento in cui altri si industriano attivamente per far dimenticare la propria storia oltre che la propria identità politica e culturale, noi rivendichiamo di essere i figli dei figli di coloro che otto secoli fa diedero vita all'esaltante esperienza della civiltà comunale. Quella stessa civiltà che ha posto le basi della concezione moderna della partecipazione politica, inventando il credito, commerciando un po' ovunque dalla Groenlandia alla Cina, sviluppando l'artigianato, creando il tessuto in cui è nato l'odierno sistema delle piccole e medie imprese unico in Europa.

È lecito domandarsi: voi, con il portato assolutamente deludente della proposta della bicamerale, pensate seriamente di sottometterci ancora ad una struttura statuale centralista e burocratizzata ? Per di più occupata *sine die* da una classe di funzionari statali, figli della piccola borghesia meridionale arretrata e incolta, diffidente verso l'Europa quanto impermeabile alla modernizzazione, intenta com'è a conservare intatti i propri privilegi feudali ?

Partiamo dall'analisi della costituzionalizzazione di Roma capitale che è stata motivata incredibilmente con la considerazione che il passaggio all'ordinamento federale renderebbe necessario riconfermare, in modo esplicito, l'individuazione della città capitale. Questa, in verità, è la più esplicita conferma della volontà dello Stato centralista di considerare irrinunciabile il mantenimento a Roma, cuore e simbolo ormai del potere centrale burocratico, della capitale intesa come insieme di centri decisionali, sedi istituzionali, autorità di controllo.

Il federalismo invece prevede la distribuzione dei centri decisionali di potere federale attraverso la soluzione avveniristica della capitale reticolare, che oggi è consentita e quasi imposta dalla velocizzazione dei trasporti e dalla necessità di collegamenti con le reti internazionali.

L'Italia della bicamerale rifiuta invece *a priori* l'opportunità di allocare, ad esempio, a Torino, vicinissima a Ginevra, le sedi e gli enti internazionali; a Milano, che è sull'asse di Francoforte, quelli finanziari; a Venezia quelli suggeriti dalla sua vocazione di capitale mondiale della cultura; a Trieste quelli propri della sua collocazione geopolitica che la rende una porta verso l'est e la Mitteleuropa; a Genova quelli connessi al suo ruolo portuale al centro del Mediterraneo; e così via. Di reticolare l'Italia ci garantisce solo la presenza dei *racket* criminali italici e di importazione extracomunitaria.

Avete costituzionalizzato Roma capitale, ma stranamente vi siete ben guardati dal seguire l'esempio della Costituzione della *cinquième*, della quinta Repubblica francese, che ha inserito, come parte integrante di quell'ordinamento, la Dichiarazione dei diritti dell'uomo e tutti i trattati sottoscritti da quel paese in tema di salvaguardia dei diritti umani. Questa dimenticanza tale non è; lo avete fatto per un solo vero motivo: così facendo, cioè conferendo tale riconoscimento alla Di-

chiarazione dei diritti dell'uomo, si darebbe pieno ed esplicito riconoscimento, di rango costituzionale, al principio di autodeterminazione dei popoli.

Ciò mostra quale sia la verità, cioè che i lavori della Commissione bicamerale si sono svolti anche in un clima di paura nei confronti della volontà di autonomia della Padania, volontà espressa con il voto libero e democratico, civile di milioni di cittadini elettori del parlamento della Padania.

Per quanto riguarda le regioni, da un lato si attribuiscono, con l'articolo 61, molto tardivamente – è il caso di dirlo – rispetto ad una realtà già operante da diversi anni, i poteri di fare accordi, cito testualmente: « con Stati o enti territoriali interni ad un altro Stato ». Ciò solo con l'assenso preventivo del Governo centrale; qui casca l'asino ! Aggiungo che da tali accordi sono esplicitamente escluse tutte le competenze legislative dello Stato elencate minuziosamente nell'articolo 58, ove ritroviamo alcune delle materie che potrebbero dar luogo a libere e proficue intese, ad esempio, fra le regioni transalpine e quelle dell'est o ancora quelle della Mitteleuropa; mi riferisco alle reti dei trasporti, alle telecomunicazioni, alla produzione, al trasporto ed alla distribuzione dell'energia, alla tutela dei beni culturali e ambientali (pensiamo alle Alpi, patrimonio comune delle regioni transalpine). Tutto ciò è incredibile, ma vero.

Sempre con l'articolo 58, assistiamo ad una chiusura a triplice mandata, com'era logico attendersi da uno Stato storicamente costruito sui poteri di polizia, di fronte ad istanze che provengono ora persino dai sindacati confederali dei poliziotti per una polizia federale con reclutamento su base territoriale. Ancora una volta vediamo prevalere la preoccupazione di veder spuntare in Padania una polizia regionale costituita da padani, espressione diretta del nostro innato e insopprimibile senso della legalità; una polizia padana, magari con una bella divisa verde, svincolata finalmente dalle pastoie e dai bizantinismi romani che oggi, come purtroppo insegna la triste e drammatica attualità dei sequestri di persona, impediscono alla polizia di Stato, quale che sia l'abnegazione degli uomini che vi appartengono, di assicurare un servizio efficiente, di prevenzione e contrasto alla criminalità, organizzata e non.

Banca d'Italia: merita certamente un commento quanto previsto dall'articolo 110 sulla costituzionalizzazione della Banca d'Italia. Se infatti il Parlamento ha contezza del ruolo e della funzione della Banca d'Italia, come può pronunciare seriamente la dichiarazione di intenti riformatori in senso federalista senza partire da quello che è il cuore centrale di tutta la politica economica e monetaria ? Se si fosse voluto questa sarebbe stata un'occasione storica per prefigurare quell'ancoraggio della Banca d'Italia alle esigenze economiche del territorio che imporrebbe la strutturazione della nostra economia – e innanzi tutto dell'economia padana – nel sistema delle piccole e medie imprese, dell'artigianato, dell'attività economica diffusa.

Prendiamo allora atto che la costituzionalizzazione della Banca d'Italia va letta proprio in senso opposto, come riaffermazione di un potere totalmente avulso da ogni controllo democratico, meno che mai da parte del territorio, e piena accettazione di quella « bancalizzazione » dell'economia che fa sempre di più del sistema bancario un supergoverno centralista, in grado di imporre dall'alto le sue scelte alle istanze ad alle variegate e ricche articolazioni della società e del territorio. D'altronde, l'ampio spazio riservato proprio in questi giorni dalla rivista *Aspenia*, organo del mondialista *Aspen institute*, agli scritti di alcuni padri neocostituenti della bicamerale ed il non casuale elogio, rivolto dal *Financial Times* all'onorevole D'Alema, definito architetto delle nuove regole, tradiscono molto chiaramente l'accoglienza positiva che determinati ambienti hanno dato a questi lavori.

Sul tema scottante della magistratura è inutile negare quello che è sotto gli occhi di tutti. Oggi la magistratura, per chiamare le cose con il loro nome, è quasi un

soggetto costituzionalmente a rischio; serpeggia verso di essa – o parte non irrilevante di essa – un diffuso disfavore, specie da noi in Padania. Vogliamo interrogarci sul perché ?

Alla magistratura giudicante, ad esempio, si rimprovera la lungaggine estrema dei processi per cui, come tutti sappiamo, l'Italia viene condannata un giorno sì e l'altro no dalla Corte di giustizia di Strasburgo. Nel testo licenziato dalla bicamerale, però, non rinvengo alcuna fissazione di un limite temporale alla durata dei processi e Dio sa quanto sia elevato il danno che essa procura, nel settore civile, ad esempio, nei confronti dell'economia produttiva, delle piccole e medie imprese, cioè del nord. Non è ancora venuto il momento di stabilire costituzionalmente che ogni processo deve avere un suo limite massimo di durata, nel settore civile ed ovviamente anche nel penale, dove spesso in gioco è l'onore delle persone, il loro futuro, le prospettive economiche e professionali ? Un termine superato il quale la causa deve essere sottratta alla magistratura ordinaria ed attribuita, ad esempio, ad un giurì finale formato, che so, da ex magistrati, avvocati, cultori del diritto, reclutati ovviamente in sede locale, che dovrà decidere entro un termine molto vicino, di 60, 90 giorni, sulla base degli atti...

PRESIDENTE. Onorevole Borghezio, il tempo a sua disposizione è terminato.

La prego di concludere.

MARIO BORGHEZIO. Presidente, credo che al mio gruppo spetti ancora un residuo non irrilevante di tempo. Ho controllato in precedenza presso la Presidenza.

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato*. Perché ieri Maroni non ha parlato.

PRESIDENTE. Allora utilizza il tempo altrui.

MARIO BORGHEZIO. Non tantissimo.

PRESIDENTE. Non lo sapevo. Parli pure. Non è appropriazione indebita, quindi può andare avanti.

MARIO BORGHEZIO. Altro che riforme: qui non si ha nemmeno il coraggio di applicare la Costituzione vigente, quanto previsto, ad esempio, dall'articolo 106 in tema di magistratura onoraria.

L'altra inesauribile fonte di recriminazioni fondate nei confronti dell'attività talora inconsulta dei PM – il loro attuale reclutamento e la loro sostanziale impermeabilità ad ogni controllo – resta, di fatto, inalterata con questa pseudoriforma. Noi, al contrario, vogliamo intaccare l'irresponsabilità, non certo l'indipendenza, l'autonomia del PM e per questo motivo sosteniamo con forza non soltanto la necessità della separazione delle carriere e quella dei due Consigli superiori (per i pubblici ministeri e per la magistratura giudicante ordinaria), ma soprattutto l'elezione popolare diretta dei pubblici ministeri.

Perché ? Lo ha detto molto bene durante i lavori della Commissione il senatore Gasperini: « Perché sia verificato con il consenso popolare se un pubblico ministero ha fatto il suo dovere, se ha esercitato bene l'azione penale, se non ha nascosto i fascicoli, se ha applicato correttamente la legge. Non occorre dire » – prosegue Gasperini – « che il pubblico ministero è soggetto alla legge: lo controllerà il cittadino di tanto in tanto, al fine di evitare che un pubblico ministero che ha fatto disastri in una certa città possa alla fine essere addirittura promosso al rango superiore ».

Chiediamo un vaglio dell'opinione pubblica: il pubblico ministero deve sapere che gli occhi della popolazione guardano il suo operato e quindi deve comportarsi di conseguenza !

Si deve attribuire ai PM una responsabilità che costituisca il necessario bilanciamento dell'enorme potere che oggi essi esercitano, che è causa non secondaria degli squilibri denunciati della giurisdizione e che consiste nella prevalenza degli effetti preliminari e cautelari.