

ordinamento: esiste — quando esiste — se imposta dalla coscienza dei singoli magistrati.

Altrettanto doverosa è la necessità di operare un cambiamento anche della forma dello Stato, costituire le realtà territoriali e locali come luogo privilegiato di governo e di amministrazione, ergerle ad elementi costitutivi della Repubblica ed a funzione della partecipazione e della democrazia. Occorre per questo motivo riflettere sulla necessità di spingere oltre il segno tracciato dalla Commissione bicamerale alcuni elementi che in tale progetto sono presenti. Fare ciò garantirebbe lo svolgimento completo dei valori indiscussi presenti nella prima parte della Costituzione e realizzerebbe una valida risposta alle spinte secessioniste che fanno leva sul malcontento e sul divario tra benessere e sviluppo delle regioni del nord.

Il presidente della Commissione bicamerale ha sottolineato il principio sotteso alla riforma, rappresentato dall'accrescimento del ruolo e dei poteri del cittadino, indice di una democrazia evoluta e matura. Non si può non scorgere il nesso tra tale condiviso valore e il principio di sussidiarietà sancito dal testo che stiamo esaminando.

Dare rilievo al ruolo dei soggetti istituzionali più vicini ai cittadini e quindi agli enti che assumono il territorio come elemento qualificante è premessa indispensabile per rendere effettivo tale accrescimento.

Il progetto in esame delinea tali premesse, ma pare non condurle ad un risultato coerente. Con una sterzata innovatrice, infatti, si indicano comuni, province, regioni e Stato come elementi costitutivi della Repubblica e si descrive quel processo ascendente che parte dalle comunità minori fino ad arrivare al potere centrale. Questo è coraggioso, maturo ed autentico intento riformatore, ma occorre proseguire su tale sentiero e riflettere sul suo svolgimento.

Va garantita una rappresentanza effettiva in Parlamento alle regioni. Essa non può essere accennata. In tale ottica la

previsione di un Senato nuovo siffatto rappresenta un ostacolo forse incongruo all'espressione della ricchezza culturale, economica e sociale di ogni specialità territoriale. Va eliminato ogni freno, ogni ostacolo, ogni remora alla trasformazione compiuta di una Repubblica federale. Prima fra esse è la clausola di salvaguardia dei poteri legislativi dello Stato, che conferisce al potere centrale la tutela di preminenti e imprescindibili interessi nazionali. Ci si deve chiedere con quale valore e con quale funzione tale formula incida nel giudizio sulle questioni di legittimità costituzionale che le regioni possono promuovere dinanzi alla Corte costituzionale, benché di rinnovata composizione.

In un recente intervento il presidente della regione Lombardia ha rimarcato l'atipicità della questione settentrionale italiana. Tra i paradossi posti in luce, egli ha rilevato la presenza di leggi e regolamenti nazionali che soffocano l'autonomia nonché l'autonoma capacità delle regioni del nord di dare risposta ai propri problemi. Questa è un'anomalia del diritto vigente che ha segnato la storia del regionalismo in Italia frenandone lo sviluppo. Il limite all'autonomia è stato il ricorso alla genericità della formula costituzionale, che parla di contrasto con l'interesse nazionale e che, di volta in volta, ha assunto accezioni più o meno centralistiche, ma tali comunque da rendere, a tutt'oggi, inadeguati i livelli di autonomia regionalistica.

Riproporre espedienti che rinnegano il rovesciamento delle competenze e condizionano la loro rappresentanza sembra riservare una valvola di sicurezza e di fuga dall'impostazione federalista. Nessuno può voler fuggire dal federalismo; esso rappresenta una battaglia di sopravvivenza fisica, di condizioni minimali per lo sviluppo. Non è sinonimo di egoismo sociale, ma consente alle istituzioni territoriali di dare risposte concrete alle comunità di riferimento; risposte alle tante domande che emergono in connessione con le diverse realtà da cui sorgono.

È così lecito chiedersi come possa combinarsi la realizzazione del principio di sussidiarietà con norme che conferiscono esclusivamente allo Stato poteri legislativi in materia, ad esempio, di ordine pubblico e di sicurezza personale e che sanciscono la spettanza al potere centrale della tutela dei preminenti e imprescindibili interessi nazionali.

È proprio con tale sistema di prescrizioni che si nega l'auspicato coordinamento tra istituzioni. Sembra che il principio di leale collaborazione e cooperazione non possa trovare spazio e che minimo potrà essere il ruolo dei comuni e delle regioni nel fornire quella risposta di sicurezza che il cittadino esige con sempre maggior forza e nel garantire un punto di riferimento a quelle forze dell'ordine che nel territorio operano con coraggio e generosità.

Quanto ampio mi chiedo, ad esempio, potrà essere l'ambito di competenza legislativa delle regioni nell'esercizio delle attività di polizia urbana, di controllo degli stranieri, di polizia della viabilità, del commercio, dell'attività sanitaria e quale il ruolo dei sindaci in materia, giacché oggi, com'è noto, alcuno strumento è in capo ad essi che sono però chiamati dai cittadini in prima istanza a garantire sicurezza nelle città, nelle strade e nelle case?

Pongo questi interrogativi in termini problematici per evidenziarne l'importanza e non richiamando soluzioni (anche per la brevità dell'intervento) peraltro già prospettate in proposte di legge da me avanzate. Pongo tali interrogativi all'Assemblea, affinché si comprenda come il coraggio emergente dal testo in esame non debba subire condizionamenti o timorose aperture, ma condurre coerentemente in porto le sue premesse (*Applausi dei deputati del gruppo di forza Italia*).

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

RICCARDO MIGLIORI. Signor Presidente, colleghi, nel dibattito odierno già molti colleghi del gruppo di alleanza

nazionale hanno toccato vari temi riguardanti il lavoro portato a termine dalla Commissione per le riforme costituzionali. Il mio compito questa sera è quello di soffermarmi in particolare sui temi inerenti alla forma di Stato, anche perché questo tema è da considerare in ogni caso e in ogni senso propedeutico allo sviluppo complessivo del processo riformatore. Lo faccio con particolare attenzione tenendo conto che dal dibattito, sia in sede di Commissione sia in questi giorni in aula, è emersa da più parti una forte convinzione circa un tasso di ambiguità che la destra avrebbe sui temi del decentramento e in particolare su quelli della riorganizzazione in senso federale del nostro Stato.

Penso che questo aspetto debba essere fugato, anche sulla base di alcune considerazioni di carattere squisitamente politico che fanno da apripista a valutazioni di carattere più specifico, tanto più che il relatore D'Onofrio ha posto a tutti noi una serie di quesiti, che ha definito « questioni irrisolte », alla cui soluzione cercherò di contribuire. Lo stesso senatore D'Onofrio illustrò il 22 maggio scorso in sede di Commissione bicamerale la prima proposta di testo base affermando testualmente: « È evidente che siamo di fronte ad un passaggio storico della nostra esperienza nazionale unitaria. È infatti posta oggi la questione del passaggio ad una Repubblica federale ».

Si trattava di parole cariche di forte significato politico, soprattutto per la destra italiana che si sente responsabilmente garante verso tutto il popolo italiano che il nostro federalismo, il modello italiano di federalismo inscindibilmente legato al presidenzialismo, rappresenta un'originale via italiana al buon governo che non allenta, anzi rivitalizza, lo storico cemento unitario di cultura e di identità della nazione; anzi rappresenta qualche cosa di più, una moderna sfida e risposta ai temi epocali della crisi dello Stato nazionale ed ha la stessa difficoltà per le democrazie rappresentative di governare efficacemente un'era di profonda trasformazione sociale.

Desta meraviglia che ci si meravigli di questa scelta della destra, della nuova destra italiana, la quale non può essere che la destra delle libertà che crede nella molteplicità e nelle differenze come una grande ricchezza nazionale di valori in antitesi ad una cultura di stampo giacobino e di omologazione egalarista.

È la destra delle autonomie orizzontali e verticali che crede che la società, nel suo primato di origine, non possa subordinarsi ad ogni tipo di statalismo e cioè la civile tradizione politica e culturale da Cattaneo a Gioberti ed a Rosmini che conduce alle considerazioni di Luigi Sturzo sul ruolo legislativo delle regioni, che riuniscono in se stesse tutti gli interessi collettivi locali dentro i limiti del proprio territorio di cui la destra italiana ha fatto tesoro. Non è un caso che nell'atto fondativo di alleanza nazionale si legga: « Il valore nazione può coesistere perfettamente con le esigenze autonomistiche. Il valore nazione infatti è decaduto in Italia non ad opera del pensiero federalista ma di una politica culturale dello Stato centrale altamente condizionata dall'internazionalismo e dal pacifismo catto-comunista ».

Ho voluto leggere non a caso un elemento fondante, il momento costitutivo del nostro partito, per testimoniare quanto siano fuori di luogo le pretese inerenti un'ambiguità attuale della destra italiana sui temi del federalismo. Infine, non è un caso che la destra oggi possa definirsi federalista, forte dell'autorevole e diffuso governo locale che, nell'ambito delle coalizioni del Polo per le libertà, garantisce a larga parte del paese, in termini di discontinuità anche rispetto ad un regionalismo che è stato storicamente incapace di innovare il rapporto cittadino-istituzioni.

Ho fatto queste premesse di carattere squisitamente politico per fugare quanto qua e là è emerso nel dibattito circa una pretesa ambiguità della nostra parte politica sul tema e vengo alle questioni più propriamente concrete, oserei dire tecniche, che sono state poste al centro della relazione del senatore D'Onofrio. Siamo convinti che il lavoro cui si è pervenuti sia

un momento alto e significativo anche per quel che riguarda la riforma dello Stato. Vi sono cinque passaggi presenti nella relazione del senatore D'Onofrio che sentiamo nostri; non so se possano essere considerati punti di arrivo definitivi, ma noi siamo convinti del valore della sussidiarietà istituzionale perché significano uno Stato più leggero e più vicino ai cittadini. Siamo convinti della straordinaria rilevanza del rovesciamento dell'articolo 117 della Costituzione; siamo convinti che nel federalismo fiscale vi sia il rovesciamento del rapporto finora esistente fra titolarità delle funzioni in materia di gestione delle risorse, beninteso in una logica che non significa incremento indiretto o indotto della pressione fiscale; siamo convinti della bontà dell'innovativa possibilità di formazione della Corte costituzionale, che tenga conto dell'assetto federale dello Stato; siamo convinti della bontà della possibile estensione dell'ordinamento degli statuti speciali ad altre regioni rispetto alle cinque che storicamente ne sono dotate.

Fatta questa premessa, arrivo a rispondere ai quesiti relativi alle cinque questioni irrisolte cui ha fatto riferimento il senatore D'Onofrio. Una riguarda il complesso delle potestà legislative riservate allo Stato. In questi giorni una significativa ed alta delegazione delle regioni italiane e dell'Associazione nazionale comuni italiani, non a caso uniti in questa direzione, hanno consegnato al presidente della Commissione, onorevole D'Alema, un documento significativo che chiede uno sfortimento delle competenze legislative riservate allo Stato. A questo argomento deve essere attribuita una grande attenzione da parte del Parlamento; comunque, la norma di chiusura relativa agli interessi nazionali, che colmerebbe in previsione futura di nuove competenze o di nuovi scenari le competenze di carattere regionale con una sorta di surroga da parte dello Stato, è propria degli ordinamenti federali. A mio avviso deve essere mantenuta, non però in termini di surrettizia possibilità egemonica, sorta di rivincita dello Stato centrale rispetto alle regioni.

Sul tema del federalismo fiscale siamo convinti che debbano essere evitate rotte di collisione sulla compatibilità con il processo di integrazione europea. In Italia si parla della moneta unica europea in termini giustamente positivi, disconoscendo però gli effetti di una comune politica fiscale e dei tassi, conseguente all'introduzione della moneta unica. In sede di riforme costituzionali dunque non possiamo determinare le cause che ci allontanerebbero da una visione unitaria della politica fiscale e, conseguentemente, sociale, che rappresenta la vera integrazione tra i popoli europei.

La terza questione è inerente al nuovo bicameralismo. Signor Presidente, colleghi, in materia non si può scherzare. La fantasia che caratterizza il nostro paese, e che è una nostra identità, aveva addirittura condotto all'ipotesi surrettizia di un tricameralismo che, abrogando di fatto il bicameralismo, avrebbe implicato un ulteriore appesantimento delle procedure legislative. Con forza diciamo sì alla differenziazione dei ruoli e dei meccanismi elettorali, perché sarebbe poco credibile sottoporsi al giudizio generale degli italiani, all'atto del referendum confermativo, ostentando una forma mascherata ma reale di persistente bicameralismo.

Quanto al processo di revisione costituzionale, al senatore D'Onofrio ribadisco la nostra convinzione della essenziale partecipazione delle regioni al processo. Non sarebbe comprensibile un paese a ordinamento federale che preveda l'estraneità delle regioni a qualsivoglia tipo di processo di revisione della Costituzione.

L'ultima questione irrisolta riguarda l'autonomia speciale delle regioni. Gli statuti delle regioni italiane tradizionalmente e storicamente derivano da una specialità tramutatasi, in alcuni casi, in privilegio. Secondo noi tutte le regioni italiane possono e debbono avere la possibilità di aderire ad una forma di specialità che è una forma più ampia di federalismo, ma evitando forme di federalismo a doppia velocità; in altri termini, si deve consentire a chi ne è capace di avere un più avanzato quadro di riferi-

mento normativo. Tutto ciò nella convinzione, colleghi, che la riforma in esame risponda alla crisi dello Stato nazionale.

Kenouchi Ohmae, un sociologo giapponese, ha sottolineato l'importanza della rivoluzione delle cosiddette quattro «I»: individui, investimenti, industria e informazione. Il tema della globalizzazione deve essere affrontato tenendo caro il concetto di Stato nazionale: ciò non lo dice solo la destra, ma anche Ralf Dahrendorf; all'Italia è necessaria una nuova statualità non un nuovo Stato padano o qualsivoglia tipo di nostalgica ipotesi di frantumazione dell'attuale Stato unitario.

Sono convinto, a differenza dell'onorevole Bertinotti, che il prossimo secolo non sarà il secolo dell'autoritarismo se sapremo, anche attraverso scelte istituzionali corrette, fare in modo che il prossimo secolo sia quello delle democrazie governanti, cioè delle democrazie forti di partecipazione autentica e capaci di governare i nuovi processi e le nuove sfide epocali che abbiamo di fronte.

Questa è la grande questione nazionale, oggi. La destra italiana offre — ritengo — una risposta di contenuti essenziale, ma alta e responsabile ad una sfida che, correndo lungo i binari del senso dello Stato e del senso della nazione, non ci può che vedere in prima fila (*Applausi dei deputati del gruppo di alleanza nazionale*).

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

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
LUCIANO VIOLANTE (*ore 21,05*)

GIUSEPPE ALBERTINI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, nell'aprile del 1946, *Italia libera*, organo del partito d'azione, titolava ad otto colonne: «Repubblica presidenziale, autonomie locali». Quel programma politico rimase minoritario nella sinistra italiana e non influenzò, per molti decenni, le scelte dei due maggiori partiti di quell'area. Ma la storia politica non è storia del pensiero

politico, che pure ha un'influenza importante, bensì del comportamento, dell'azione politica.

Nel 1980, il leader del partito socialista, Craxi, intuì che una moderna cultura di governo riformista non poteva prescindere dalla grande riforma istituzionale, capace di modernizzare uno Stato entrato in crisi nel rapporto con la società civile, prevalentemente a causa della farraginosità e della lentezza dei processi decisionali e per l'abnorme incidenza dei costi.

Dopo anni di confronto politico, non si raggiunse l'intesa per passare alla fase attuativa. Come ha affermato il presidente D'Alema, la nuova Costituzione si scrive solo a più mani, deve avere il consenso di una maggioranza ben più ampia di quella che sostiene il Governo. Purtroppo mi sembra significativo ricordare che oggi tutta la sinistra italiana, anche marcando differenze di merito e non di dettaglio, è protagonista di un grande e alto processo riformatore.

La proposta della Commissione bicamerale è stata approvata con riserve da parte dei socialisti. Tuttavia consideriamo un errore far discendere da perplessità o dissensi su questo o quell'aspetto valutazioni politiche estreme, tali da mettere in discussione il buon esito dell'azione costituente, che avrebbe conseguenze gravi ed effetti devastanti sul rapporto, ancora fragile, tra i cittadini italiani e la loro rappresentanza nelle istituzioni.

Per tale motivo, ci apprestiamo a lavorare, nei prossimi mesi, con lena, affinché l'Assemblea licenzi un testo modificato su alcuni punti a nostro giudizio molto importanti.

Uno dei principi fondamentali che genera processi innovativi e virtuosi su tutto il sistema istituzionale è quello di responsabilità: responsabilità sulle entrate e sulle spese, realizzabile attraverso il federalismo fiscale. Troppi anni di finanza derivata hanno sbiadito una regola fondamentale della buona amministrazione: collegare le risorse all'obiettivo da perseguire. Questa regola, che definirei di buona amministrazione della cosa pubblica, fa sì che il cittadino entri in un circolo virtuoso

che gli consenta di pagare le tasse e di giudicare il raggiungimento degli obiettivi e su ciò basare la sua opinione elettorale.

Negli anni ottanta furono approvate le prime timide misure rivolte a garantire maggiore autonomia tributaria; tuttavia si rivelarono solo un espediente per arginare la crisi dei conti dello Stato, delegando agli enti locali, di fatto, un ruolo da nuovi esattori.

Su questo argomento la proposta di riforma prevede importanti novità. Comuni, province e regioni diventano organi dello Stato; alla nuova ripartizione di compiti si accompagna la possibilità di sommare, al 50 per cento proveniente dal gettito statale, tributi propri, garantendo a tutte le realtà territoriali standard minimi attraverso trasferimenti perequativi. L'impianto è buono; tuttavia, a nostro giudizio, il punto debole riguarda la trasposizione del nuovo sistema istituzionale sul territorio. Infatti, assegnando rango costituzionale a regioni, province e comuni, in molte realtà si arriverà ad una sovrapposizione di competenze e ad inutili appesantimenti dell'iter di formazione delle decisioni. Il sistema istituzionale funzionerebbe — a nostro parere — meglio se l'ente intermedio fosse regolato da legge ordinaria e non fosse obbligatorio che svolgesse funzione di area intermedia calibrata a seconda delle esigenze specifiche di ogni realtà territoriale.

Noi non apparteniamo al partito delle città, non sosteniamo forme di federalismo municipale in contrapposizione a quello regionale, né auspichiamo alleanze tra grandi comuni e regioni a scapito di province e piccoli comuni. Più semplicemente, non vorremo vedere attenuati gli aspetti positivi della nuova forma di Stato federale a causa di un impianto troppo rigido.

Il serrato dibattito di questi giorni ha evidenziato che il punto di mediazione raggiunto sulla forma di Governo — elezione diretta del Presidente della Repubblica, ma con poteri limitati — è oggetto di attenzioni critiche di segno opposto. Se assumiamo la scelta federale come fondamento della nuova Costituzione e, di

conseguenza, trasliamo poteri, funzioni e compiti dallo Stato centrale ai nuovi organi costituzionali territoriali, se condividiamo la tesi per cui l'unità nazionale è il valore fondamentale, allora l'elezione diretta del Presidente della Repubblica — cioè l'investitura popolare della più alta carica dello Stato — diviene un'importante garanzia per l'unità nazionale della nuova Italia federale.

Il semipresidenzialismo all'italiana nasce su un modello flessibile, che evita opportunamente rigidità e separatezze tipiche del modello americano. Perciò noi vedremo positivamente un ampliamento delle funzioni in capo al Presidente eletto direttamente dal popolo sovrano senza che ciò si configuri come un disegno volto a favorire una deriva plebiscitaria. Se non oseremo di più rimarremo fermi a metà strada. Non avremo un Governo parlamentare e nemmeno un semipresidenzialismo compiuto. De Rita sovente definiva le particolarità tutte italiane « anomalie positive », che poi si rivelarono spesso patologie.

Il Parlamento europeo ha approvato nell'aprile 1997 una risoluzione molto articolata sui diritti dei cittadini dell'Unione che, nella parte riguardante i diritti in campo giudiziario, in uno specifico capoverso, recita testualmente: « L'indipendenza della magistratura costituisce uno dei pilastri dello Stato di diritto ed il fondamento stesso di una protezione efficace dei diritti e delle libertà fondamentali di tutti i cittadini e, in particolare, di coloro che devono comparire in giudizio ». Ritiene che sia altresì necessario assicurare la terzietà del giudice giudicante attraverso la separazione delle carriere di magistrato inquirente e di magistrato giudicante, al fine di garantire un processo equo.

Il gruppo misto-socialisti si riconoscono in questa risoluzione. Abbiamo giudicato l'aver previsto due sezioni separate di autogoverno della magistratura una scelta che muove nella direzione giusta. Mi pare altresì opportuno ricordare che questa scelta non è scaturita da un voto a sorpresa, ma è nata fin dall'inizio dei

lavori del comitato ristretto, essendo uno dei punti qualificanti della più generale proposta di riforma della giustizia.

Signor Presidente, onorevoli colleghi, il gruppo misto-socialisti ha presentato un contenuto numero di emendamenti che si propongono di modificare il testo alla nostra attenzione nei punti che ho illustrato. Lo faremo animati dallo spirito adeguato all'alto compito cui siamo chiamati (*Applausi dei deputati del gruppo misto-socialisti italiani*).

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

VINCENZO SINISCALCHI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, senza enfatizzare il risultato conseguito dai lavori della Commissione bicamerale, ma anche senza disperderne i contenuti più innovativi che, nel complesso del testo e degli emendamenti accolti, perviene al nostro esame per essere presentato poi ai cittadini, credo che il Parlamento debba corrispondere a questo lavoro così complesso proseguendo con buona volontà comune, pur nel rispetto di ogni dissenso, alla riforma intrapresa.

Noi riteniamo che questo non sia solo un atto politico, ma una svolta fondamentale per costruire un incontro più organico, credibile, moderno tra i cittadini e lo Stato.

Cambiare la seconda parte della Costituzione significa riconoscere la trasformazione della società e soddisfare la legittima richiesta popolare per l'istituzione di un raccordo effettivo tra cittadini e rappresentanza politico-amministrativa.

Su queste questioni la parte ordinamentale della Costituzione è divenuta inadeguata, sicché si pone il problema del passaggio dalla democrazia puramente rappresentativa a forme di partecipazione diffusa, decentrata, riflessa in maniera concreta sul territorio.

Su queste questioni va ripreso il concetto di « federalismo delle autonomie » con una apertura più marcata alle grandi novità rappresentate dalla crescita rapida di domande di autonomia che mi permet-

terei di definire « satellitare » come quella che proviene, in tema di pienezza legislativa ed amministrativa, da alcune aree metropolitane e da alcune grandi città. Si tratta di entità territoriali tali da non poter essere riassunte nella dimensione regionale ma, nella piena compatibilità della struttura regionalista, devono inserirsi in forma autonoma nell'organizzazione dello Stato.

A me preme, tuttavia, sottolineare particolarmente la grande occasione che al Parlamento viene offerta per risolvere il problema della fissazione di principi costituzionali nuovi in materia di organizzazione ed amministrazione della giustizia.

Questa non era materia da rimettere alla legislazione ordinaria, perché è in questa parte nuova della Costituzione che vanno scritte regole per il rispetto delle norme del titolo I, specie quelle degli articoli 13 e 27. Queste ultime norme, come è noto, per non essere state osservate, ci hanno portato numerose volte anche innanzi alla Corte europea dei diritti umani.

Al di là degli scontri sulla giustizia, non sempre ispirati da volontà di riforma ma attraversati da rancori, protagonismi, a volte comprensibili sofferenze ma non condivisibili attacchi all'ordine giudiziario, noi dobbiamo riaffermare che la crisi profonda che nel sistema giudiziario compromette le garanzie del cittadino è documentata dalla stessa giurisprudenza della Corte costituzionale di questi decenni.

Straripamento dei poteri del pubblico ministero anche per le supplenze che si sono rese necessarie nel nostro paese, mancata realizzazione della terzietà del giudice, dilatazione della carcerazione preventiva — continuo a definirla così e non custodia cautelare, come con mera finzione nominale si chiama —, compressione dei diritti della difesa, sono fatti ormai riconosciuti, sovente anche dalla Corte costituzionale, sicché si evince proprio dall'interno del sistema giurisdizionale costituzionale la necessità di fissare in Costituzione norme esplicite che assi-

curino la effettività delle garanzie di un giusto processo, soprattutto per chi, più debole, più indifeso, lontano dal circuito mediatico, rischia di vedere stravolti i suoi diritti di libertà.

L'ottimo lavoro svolto dal relatore onorevole Boato per questa parte consente di riflettere sulla importanza dell'inserimento nella seconda parte della Costituzione di norme cogenti a tutela dei diritti di libertà, un riscatto sicuro dopo i guasti prodotti dalle legislazioni delle varie emergenze o da quelle in qualche caso schizofreniche che oscillano sempre tra riforma e controriforma.

Certo, la questione del pubblico ministero non può essere risolta pretendendo di isolarne il ruolo e confinandolo in una sorta di splendido isolamento, pur riservandogli la titolarità dell'esercizio dell'azione penale.

I principi di indipendenza, di autogoverno e di autonomia della magistratura vanno in questo caso difesi con forza proprio perché è a questi principi che si collega la crescita del sistema di garanzie di un processo giusto. L'eccesso di soggettivizzazione del pubblico ministero può produrre tendenze autocratiche e di autonomia nell'autonomia, che avrebbero l'effetto di sdoppiare il potere giudiziario in un unico potere, quello del pubblico ministero, ed in un servizio, quello della giurisdizione.

Attenzione, insomma, a non costruirci figure che evocano quella, alquanto angosciante e di moda in questi giorni, del procuratore Starr!

Ne consegue che l'affrettata scelta del testo sul Consiglio superiore duale va rimeditata per evitare quella rottura dell'unità di autogoverno della magistratura che anche porterebbe alla moltiplicazione di poteri. Ed invece il Parlamento si impegna, nella elaborazione del testo finale, a potenziare le norme sulle garanzie giurisdizionali, per la realizzazione effettiva del processo accusatorio, per la crescita reale di una parità tra accusa e difesa, per la estinzione di ogni residuo inquisitorio, per fare della certezza del diritto non una declamazione virtuale, per

sostituire finalmente la certezza della pena definitiva alla paradossale certezza della sola custodia cautelare che dovrebbe essere invece eccezionale.

Scriva il Parlamento norme cogenti sulla ragionevole durata del processo, sull'accesso alla giustizia per tutti, imputati e vittime, noti ed anonimi, ricchi e poveri. Il paese attende il ripristino del valore alto della giustizia, come garanzia delle libertà, della società, dello Stato (*Applausi dei deputati dei gruppi della sinistra democratica-l'Ulivo e misto-verdi-l'Ulivo*).

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

ENZO SAVARESE. Colleghi, il lavoro di questa Commissione bicamerale per le riforme costituzionali ha rimesso al Parlamento un testo innovativo, sicuramente non il migliore possibile, ma un testo innovativo per la seconda parte della nostra Costituzione, tenendo fede alle finalità della sua legge istitutiva.

Già il fatto che una Commissione di natura costituente, perciò di enorme importanza, sia riuscita, a differenza di due precedenti Commissioni (una presieduta dall'onorevole De Mita ed una ancora più lontana, presieduta dall'onorevole Bozzi), a condurre a termine il suo compito sta ad indicare non la particolare bravura del presidente D'Alema, ma che qualcosa di nuovo si è mosso nel nostro panorama costituzionale e sostanzialmente anche nell'Italia e per l'Italia, da dove è venuta e si è levata una richiesta di regole chiare, semplici e condivise.

Certo, la riforma che nasce è migliorabile, tutto lo è. Del resto, la seconda parte della Costituzione non è il *Candido* di Voltaire; ma, come ricordava ieri il presidente Fini, lo spirito che anima alleanza nazionale è costruttivo per avere regole chiare, precise e condivise.

È stato autorevolmente affermato che le Costituzioni si cambiano per l'incalzare di eventi drammatici, che comportano la necessità di un profondo mutamento delle istituzioni e del quadro in cui esse ope-

rano, come avvenne nel 1946-1947 con la creazione dell'Assemblea costituente, che ripudiò un sistema per dare luogo alla Costituzione, quella attuale, che non è la Costituzione degli Andreotti, dei Togliatti e dei padri costituenti, ma — ripeto — della Repubblica italiana.

Ebbene, questo Parlamento ha scelto la seconda strada, prendendo spunto dalle istanze che nascevano dal paese, dall'Italia; quindi dal desiderio forte, che nasce dall'Italia, di allineamento alle grandi democrazie occidentali, imperniate su principi di governabilità e di alternanza.

La Commissione bicamerale ha dato positiva risposta finora; ci auguriamo che questo sia il prosieguo per affrontare uno dei temi cari ad alleanza nazionale, ma anche a chiunque abbia a cuore il senso dello Stato, e cioè l'esigenza di dare una rappresentatività all'elezione diretta del capo dello Stato, cui vengono attribuiti poteri che, senza nulla sottrarre al controllo del Parlamento, assicurano però la presenza di un'istituzione forte ai vertici dello Stato. Questa è un'innovazione che, a nostro modo di vedere, è significativa e viene proposta per il nostro sistema politico-istituzionale per renderci competitivi alla sfida europea degli anni del terzo millennio.

La modifica quando e se, come ci auguriamo, diventerà parte integrante della nostra Costituzione avrà anche un altro pregio di tipo psicologico: quello di riaffermare ancora di più, ancora più icasticamente se possibile, l'unità dello Stato, come conseguenza e non come presupposto dell'unità della nazione.

La partecipazione diretta di tutti i cittadini e cioè della nazione all'elezione del Capo dello Stato di fatto conferisce all'eletto una primazia che non è solo formale, ma sostanziale, non diversamente da quanto avviene per i parlamentari eletti nei collegi di Camera e Senato, dove sussiste un rapporto diretto fra elettore ed eletto.

Ci dispiace e ci sembra strano che la lega, i cui voti sono stati determinanti per questo tipo di soluzione, almeno in una prima fase, non voglia partecipare ed

osteggi tale processo riformatore. D'altra parte, ci rendiamo anche conto che proprio chi vuole sfasciare, e nello sfascio pensa di trovare ulteriori forme di legittimazione, non può vedere di buon occhio il prosieguo dei lavori della Camera per rifare la seconda parte della Costituzione.

Certo, si potrebbe fare di più; si potrebbe introdurre il presidenzialismo all'americana, ma manca il *check and balance*, mancano le strutture, manca il substrato. Francamente, devo anche dire, che c'è un convitato di pietra in questo dibattito, che è la legge elettorale, che non fa parte della riforma di cui discutiamo: di essa si parla in case private.

Credo anche che, una volta per tutte, sia arrivata l'ora di dichiarare che noi siamo il Parlamento della Repubblica italiana; quindi è ora di smetterla di parlare di modelli catalani, bavaresi, francesi, israeliani e di quant'altro. Ritengo che da questo processo riformatore dobbiamo attenderci una riforma mutuata sulle nostre forze politiche, sullo specchio della società italiana.

La Costituzione della Repubblica italiana con i suoi pregi e i suoi difetti deve rappresentare anche i pregi e i difetti degli italiani tutti.

Vorrei arrivare alla conclusione del mio intervento ricordando che su argomenti unificanti come il processo costituente vennero dette, in altri tempi e con ben altra autorevolezza, parole diverse e parole alte. Vorrei ricordare Benedetto Croce il quale, nel 1947, disse che per l'unità di intenti senza frontiere sui grandi temi che concernono tutti i cittadini bisognava addirittura auspicare l'intervento dello Spirito Santo con antichissima preghiera. E notoriamente Benedetto Croce era uno spirito liberale e laico.

Voglio concludere affermando che sulla grande riforma bisogna certamente lavorare, perché essa va migliorata, ma non creare steccati.

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

ELVIO RUFFINO. Signor Presidente della Camera, presidente D'Alema, c'è

attesa tra i cittadini per la conclusione dei nostri lavori di riforma costituzionale ed è grande la speranza che finalmente si possa aprire una nuova fase della nostra Repubblica che ci porti fuori dalla crisi politica e democratica degli ultimi anni e ci dia istituzioni efficienti e rinnovate. Ma molto presente è anche la diffidenza sulla nostra capacità realizzativa, dopo tanti tentativi abortiti, dopo tante dimostrazioni che i gruppi politici hanno dato negli scorsi anni di mancanza di lungimiranza, concretezza e coraggio politico, dopo tante proposte evocative di scenari radicalmente nuovi ma sterili di effetti pratici.

Nella mia regione, il Friuli-Venezia Giulia, in particolare nel ceto politico, si sta diffondendo in misura superiore a quanto ci si aspettava un modo diffidente, direi anche distorto, di percepire il nostro sforzo di riforma per l'organizzazione dello Stato, cioè il lavoro della bicamerale. Sorprendentemente, nel momento in cui il Parlamento è impegnato a modificare radicalmente i precedenti e consolidati criteri di organizzazione dello Stato, si coglie anche uno smarrimento, un atteggiamento difensivo, la preoccupazione che sia messa in discussione la specialità regionale, e quasi un desiderio di non mettere in discussione vecchie differenze e vecchi equilibri, quasi fosse innanzitutto necessario preoccuparsi di conservare i modesti privilegi di oggi anziché partecipare attivamente al generale processo di riforma federalista.

In tal modo possono avere ascolto, un ascolto senza dubbio superiore al giusto, le provocazioni di deputati leghisti, assenteisti dai lavori della bicamerale, prevenuti e poco informati nei loro giudizi ma assolutamente spregiudicati nella polemica, ai limiti della falsificazione. Questa è la dimostrazione che nel nord-est non c'è solo desiderio di autoaffermazione e di cambiamento, ma ci sono anche e convivono la paura del cambiamento, l'insicurezza e in qualche misura lo smarrimento. Per questo rischia di avere peso significativo l'espressione del disagio e

contemporaneamente un atteggiamento diffidente e, alla fine, sostanzialmente conservatore.

Il processo riformatore rischia così di non poter contare su basi di massa, su un'efficace mobilitazione di forze sociali e di opinione pubblica. In effetti, non mancano anche le ragioni obiettive di questo fenomeno. Il processo di revisione costituzionale rischia di apparire, e oggettivamente anche di essere, verticistico, in rapporto a istituzioni regionali deboli (il Friuli-Venezia Giulia, ad esempio, vive una fase di acuta crisi politica e istituzionale) e a difficoltà di rapporto con un mondo delle autonomie molto articolato e a volte diviso, che esprime anche punte di aggressività, in particolare per la funzione assunta dai sindaci eletti con il nuovo sistema elettorale.

Credo sia giusto insistere sui punti di forte novità del testo varato dalla bicamerale che sono stati ricordati dal relatore D'Onofrio e che non devono essere sottovalutati. Mi riferisco ad alcuni principi e scelte che, divenuti affermazione costituzionale, avrebbero un effetto enorme sul nuovo ordinamento della Repubblica: la cosiddetta sussidiarietà istituzionale, il rovesciamento tra Stato e regioni nella titolarità delle funzioni legislative, la scelta che il sistema regionale delle autonomie gestisca la prevalenza delle risorse tributarie del paese, i nuovi criteri di formazione della Corte costituzionale, la conferma della specialità di alcune regioni e la previsione che anche ad altre essa possa essere attribuita. Sono lieto, peraltro, che lo stesso relatore abbia anche individuato alcune questioni sulle quali andare oltre quanto già previsto. Su alcune di queste questioni ricordo di aver presentato, assieme ad altri parlamentari dell'Ulivo della mia regione, emendamenti correttivi che finora non sono stati accolti e che abbiamo ripresentato in apertura di questo dibattito.

Credo che su due questioni particolarmente concrete — e per questo, di fatto, anche simboliche — debba venire un segnale politico non equivoco dai nostri lavori. La prima di tali questioni è la

definizione di una natura autenticamente federalista di una delle due Camere. La soluzione adottata per il Senato a sessioni ordinarie e integrate, per quanto migliorativa della proposta originaria è ancora del tutto insufficiente. Su questo punto sono stati proposti emendamenti con soluzioni più convincenti e spero che una di queste possa essere fatta propria sia qui alla Camera che, poi, al Senato. La seconda questione, molto concreta, è la sorte delle attuali regioni a statuto speciale che, come ho ricordato, vivono una preoccupazione.

È certo che se il cambiamento della forma di Stato dovesse scontare al suo inizio una messa in discussione, comunque mascherata, di queste più affermate e consolidate situazioni di autonomia l'intero processo rischierebbe di essere nei fatti non credibile e, in definitiva, non creduto. Devo riconoscere che il testo della bicamerale non si presta a questo tipo di critica, ma un malinteso spirito di concorrenza nel mondo regionalista dell'autonomia, una preoccupazione che si può effettivamente notare di ogni entità a valorizzarsi per differenza rispetto alle altre, rischia di mettere in sofferenza le regioni a statuto speciale e nel gioco delle votazioni in aula potrebbero formarsi maggioranze non attente a questo problema. Le conseguenze negative sarebbero tali per l'insieme del movimento riformatore, in primo luogo, come ho già detto, perché ne pregiudicherebbero di fatto la credibilità; in secondo luogo perché queste differenze di ordinamento non si sostanziano, come ha detto il senatore D'Onofrio, in particolari privilegi, ma rispondono a specifiche realtà e vocazioni che proprio l'atteggiamento autonomista e federalista dovrebbe aiutare a riconoscere e a valorizzare.

Non occorre in questa sede che io ricordi le ragioni che indussero i costituenti a prevedere per il Friuli-Venezia Giulia l'autonomia speciale. Preferisco sottolineare la funzione che la nostra autonomia ha potuto avere sia nella realizzazione di un processo di sviluppo che si è avviato nonostante la marginalità politica

e geografica, sia nel favorire processi di integrazione e cooperazione internazionale in un'area di eccezionali difficoltà, storicamente caratterizzata da guerre, prevaricazioni etniche, vittima di tutte le tensioni della guerra fredda. Pur travagliato nella sua identità da tutte queste contraddizioni il Friuli-Venezia Giulia ha saputo essere, con la sua particolare autonomia, un fattore di superamento dei conflitti e di costruzione di un nuovo contesto di pace. Ha saputo svolgere un ruolo positivo per tutta la nazione. Oggi questo ruolo non è concluso, ma deve essere rilanciato in una situazione completamente nuova. Il Friuli-Venezia Giulia, esaurita la prima fase di autonomia speciale, ha bisogno di contrattare con lo Stato centrale un nuovo statuto di autonomia, utile per sé e per l'insieme del paese, di individuare una nuova funzione di propulsione che tenga conto della nuova realtà unitaria europea e del processo profondo di cambiamento in atto nell'Europa centrale ed orientale.

È vero che questa strada è difficile da imboccare e che nella nostra realtà non sono ancora chiari contenuti ed obiettivi, ma dal lavoro di riforma della Costituzione questa ricerca deve essere sollecitata ed incoraggiata, anche scegliendo di accelerare i processi di rinnovamento politico ed istituzionale che rischiano in sede locale di essere troppo lenti ed ostacolati dal sopravvivere di costumi ed equilibri politici ormai superati. Penso in primo luogo, ma non solo, all'introduzione, che si rivela assai faticosa, di un sistema elettorale ed istituzionale effettivamente maggioritario senza il quale questa, come altre regioni, rischia l'ingovernabilità e l'incapacità di usare utilmente poteri che, pure, potrebbero essergli attribuiti.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Anche il Trentino-Alto Adige ha lo stesso problema.

ELVIO RUFFINO. L'Italia ha bisogno di urgenti e profonde riforme istituzionali, di una profonda modernizzazione dello Stato e di una democrazia rinnovata e

funzionante. L'insuccesso dei lavori di riforma iniziati con la costituzione della Commissione bicamerale segnerebbe il riacutizzarsi della crisi politica ed istituzionale ed il suo precipitare. Per evitare questo è necessario dare base di massa all'impegno riformatore. Scelte coraggiose ed efficaci sulla nuova forma di Stato, quindi, si impongono ed in questo senso è necessario che si sviluppi l'impegno politico e parlamentare.

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

ALFREDO MANTOVANO. Signor Presidente, signor presidente della Commissione bicamerale, onorevoli colleghi, concentrerò il mio intervento sul passaggio del testo redatto dalla Commissione dedicato al principio di sussidiarietà, che costituisce uno degli assi portanti di una corretta concezione dell'ordine sociale ed è anche uno dei principi più fecondi, maggiormente in grado cioè di fornire un orientamento alla soluzione dei problemi sempre nuovi che la storia ci pone. È un punto di riferimento centrale, che costituisce il perno di una antropologia e rivela un modo specifico di vivere la politica nell'ampio senso di cosa di tutti.

Per questo, merita apprezzamento il testo del primo comma dell'articolo 56 della bozza, anche se a mio avviso andrebbe completato e precisato con una maggiore chiarezza sull'articolazione sociale e non meramente geografica del principio stesso. Non esiste soltanto la sussidiarietà tra enti territoriali, fra i quali ripartire le competenze, ma anche e soprattutto tra i corpi sociali intermedi, cui fa in qualche modo riferimento l'articolo 56 quando parla delle formazioni sociali.

Dal principio di sussidiarietà discendono due regole che riguardano l'autorità politica. La prima è che lo Stato non deve impedire alle persone o ai gruppi sociali di essere protagonisti delle proprie azioni, cioè di dispiegare, per quanto è possibile, le proprie energie nell'opera grazie alla quale si realizzano come persone o come

gruppi, tanto a profitto dell'interesse generale che di quello particolare.

La seconda è che ogni autorità ha per missione quella di incitare, di sostenere e, in ultima analisi, di supplire, quando è necessario, gli attori insufficienti. Per realizzare l'interesse generale, lo Stato ha il compito proprio di ordinare e garantire gli interessi particolari. Egli quindi non è il solo attore. La società civile contribuisce, in una misura che varia a seconda del tempo e del luogo, al compimento delle azioni dell'interesse generale con azioni proprie. La differenza tra attore e garante divide la concezione dello Stato provvidenza da quella dello Stato sussidiario e la destra, in questo momento, come già ha chiarito molto bene l'onorevole Migliori, vede in modo favorevole questo passaggio deciso verso lo Stato sussidiario.

Nella bozza della Commissione bicamerale vi è senza dubbio un passo in avanti rispetto alla Costituzione del 1948, che dava già importanza alle formazioni sociali intermedie, a cominciare dall'articolo 2, e il testo oggi in discussione si allontana da quella prospettiva totalitaria che ha trovato un momento significativo di affermazione fin da quella notte del 4 agosto 1789, quando un ordine giuridico e sociale plasmatosi sui secoli fu distrutto. La *tabula rasa* realizzata a partire da quella data liquidò tutti i corpi intermedi che possono esistere tra l'individuo e lo Stato. In questo modo, si affermò una concezione dello Stato caratterizzata da un potere politico centralizzato, nonostante la divisione dei poteri, che però non riconosce nulla al di fuori di sé e in cui le autorità intermedie non hanno una natura propria, ma derivano tutto dallo Stato, di cui sono espressioni locali.

Questa forma di compagine statale è fallita ed è fallita perché è stata caratterizzata da un forte accentramento, che ha eliminato realtà intermedie naturali, riducendole a propaggini amministrative dello Stato, da cui derivano i loro poteri, in gran parte residuali. Lo Stato che trae origine da quella trasformazione è uno Stato, in ultima analisi, totalitario, uno Stato che si crede investito della missione

di realizzare la felicità in terra, tramite la creazione dell'«uomo nuovo», libero da tutte le contraddizioni sociali che ne limitino le potenzialità e che in qualche modo sono i riflessi dei corpi sociali intermedi. Per questo, ha bisogno di tutto il potere possibile.

Da ciò l'affermazione delle forme più aberranti di totalitarismo che hanno attraversato questo secolo. C'è veramente da augurarsi che i lavori della Commissione bicamerale segnino un'inversione di tendenza culturale prima ancora che politica. Davanti a ciò che è accaduto a partire da quella data, di fronte ad un'invasione così vorace, emerge, prepotente, un'esigenza di autonomia e di libertà che possa ridare fiato alle popolazioni e permettere loro di riprendere la marcia verso lo sviluppo che la forte ingerenza statale rischia di bloccare.

Da qui nasce il bisogno di rivedere la forma dello Stato secondo un decentramento effettivo. Da tempo vi è l'abitudine a definire il cittadino soltanto come colui che vota, come colui che, scegliendo i propri governanti, disegna nello stesso tempo i contorni del destino comune. Ma questa immagine è necessariamente incompleta; una volta operata la decisione, infatti, i governanti sono svincolati dai governati, i quali obbediscono e subiscono decisioni a cui non partecipano direttamente. Non si può quindi parlare di un'azione personale ma di un'azione per procura, in quanto sono gli eletti i detentori della volontà popolare trasmessa loro dal popolo con l'elezione.

Inoltre, il cittadino partecipa alla concretizzazione dell'interesse generale tramite il pagamento delle imposte, che vengono utilizzate soprattutto dal potere centrale per fini da loro non decisi.

La sussidiarietà ribalta questa logica ed ha un carattere dinamico. Il carattere dinamico della sussidiarietà implica una ridefinizione dei diritti. La specificità di questo principio di organizzazione sociale consiste in una grande flessibilità della distribuzione delle competenze e richiede un andamento sociale permanente, perché

bisogna sempre far coincidere il massimo di libertà possibile con la realizzazione del bene comune.

La libertà è relativa alla capacità perché rappresenta una condizione della dignità dell'uomo che, da sola, è valore assoluto. Allo stesso modo, l'uguaglianza — per riprendere un valore faro di questo secolo — rappresenta un mezzo per rispondere alle condizioni che una società considera indegne per l'uomo e non un livellamento da perpetuarsi fuori da questa finalità.

Per il principio di sussidiarietà, il bene precede il diritto, lo ispira e ne indica le realizzazioni possibili e necessarie. I diritti valgono in quanto disegnano i contorni della dignità umana, che è perenne anche se sottoposta a condizionamenti di tempo e di luogo. Il principio di sussidiarietà contribuisce alla realizzazione di un nuovo tipo di uguaglianza sociale; non implica soltanto che il soccorso sia distribuito secondo il bisogno, ma che sia elargito il più largamente possibile dalla società civile e che non resti esclusivo appannaggio delle strutture pubbliche centralizzate. I gruppi di cittadini debbono essere abilitati ed anche incitati a rispondere ai bisogni del bene comune ed è per la loro intermediazione che l'istanza pubblica nazionale o le collettività locali finanziano la redistribuzione sociale.

Questo permette agli individui riuniti di riacquistare autonomia e di accrescere l'efficacia dell'azione.

Secondo il principio di sussidiarietà, la necessità del soccorso mira a restituire all'individuo gli attributi concreti della sua dignità e non a riparare ad una pretesa ingiustizia di cui si ignorano causa e ragione.

Questi sono i motivi di libertà che fondano la nostra posizione verso un'affermazione piena del principio di sussidiarietà. Quest'ultimo non si applica soltanto all'azione dello Stato ma anche a quella di qualsiasi autorità, qualunque ne sia l'ampiezza. Ciò richiede lo sviluppo di una nuova responsabilità nei compiti di interesse generale.

Davanti alla crisi dello Stato moderno, che ha mostrato gli ultimi sviluppi totalitari, iniziati a partire dal 4 agosto 1789, c'è bisogno di rivedere nel profondo la struttura dello Stato, adattandola alle esigenze di autonomia e di decentramento che sono emerse prepotenti. È proprio dalla riforma dell'istituto delle autonomie che bisogna ripartire per disegnare la nuova forma dello Stato, puntando su una distribuzione delle competenze secondo il principio di sussidiarietà, in base al quale le decisioni vanno assunte sempre dall'organo decisionale più vicino al cittadino, salvo i casi di impossibilità per i quali si deve ricorrere a livello superiore. Con l'affermazione di questo principio il bene comune non è più appannaggio esclusivo dello Stato, ma diventa affare di tutti i corpi in cui è organizzata la società sotto l'attenta direzione del potere politico garante della sua realizzazione completa.

Sono certo che la sfida delle riforme si gioca anche su questo terreno (*Applausi dei deputati del gruppo di alleanza nazionale — Congratulazioni*).

PRESIDENTE. Il seguito della discussione è rinviato alla seduta di domani.

Ordine del giorno della seduta di domani.

PRESIDENTE. Comunico l'ordine del giorno della seduta di domani.

Venerdì 30 gennaio 1998, alle 9:

Seguito della discussione del progetto di legge costituzionale:

Revisione della parte seconda della Costituzione (3931).

— *Relatori:* D'Alema, *Presidente*; senatore D'Onofrio, *sulla forma di Stato*, senatore Salvi, *sulla forma di governo e sulle pubbliche amministrazioni*, senatrice Dentamaro, *sul Parlamento e le fonti normative*, Boato, *sul sistema delle garanzie*. *Relatore di minoranza:* Armando Cossutta.

La seduta termina alle 21,45.

CONSIDERAZIONI INTEGRATIVE DEGLI INTERVENTI DEI DEPUTATI RAFFAELE CANANZI, MARETTA SCOCA E ALFREDO BIONDI IN SEDE DI DISCUSSIONE SULLE LINEE GENERALI SUL PROGETTO DI LEGGE COSTITUZIONALE N. 3931

RAFFAELE CANANZI. Sul titolo II che disciplina prerogative, poteri e funzioni del Presidente della Repubblica, l'approfondimento delle due Assemblee deve decisamente orientarsi su due collegate, fondamentali questioni.

L'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente della Repubblica è il miglior metodo per sostanziare una figura di Capo dello Stato che non è, però, il primo ministro del Governo della Repubblica oppure è un eccesso di legittimazione rispetto alle funzioni che al Presidente stesso vengono concretamente affidate dalla Costituzione? Tale condizione può di fatto essere causa — come messo in luce da eminenti costituzionalisti — di un rapporto fortemente dialettico fra Presidente e primo ministro, un rapporto facilmente sconfinabile sul dissidio istituzionale?

So bene che la questione nei lavori della Commissione bicamerale è assunta ad una specie di « patto politico », ma anche i patti possono essere cambiati e nuovamente contrattati da entrambe le parti se, *melius re perpensa*, si intraveda una soluzione più giusta ed affidabile.

La capacità mediativa delle forze politiche, soprattutto a livello di legiferazione costituzionale, non si misura sul *dot ut des* ma sulla bontà della soluzione trovata nel generale interesse dell'equilibrio e dell'efficienza dei poteri costituzionali.

A me pare che l'elezione plebiscitaria è fuor d'opera rispetto ai reali poteri del Presidente della Repubblica. Può ben costruirsi un collegio elettorale assai più rappresentativo di quello delle due Camere e trovare, perciò, una via di mezzo per l'elezione popolare e l'elezione camerale in modo però da legittimare il potere presidenziale attraverso una elezione di

secondo grado che non consenta, in nessuna circostanza, al Presidente della Repubblica di reclamare e imporsi per l'investitura diretta del popolo.

Da cinquant'anni l'investitura popolare non si esplica rispetto ad organi costituzionali monocratici. Questa del Presidente della Repubblica potrebbe essere una non felice sorpresa.

Una vasta elezione di secondo grado, invece, nulla toglie all'autorevolezza e alla sufficiente legittimazione per l'esercizio di tutti i poteri che il titolo II del testo della bicamerale riconosce al Presidente della Repubblica.

La mia personale indicazione è certamente in quest'ultimo senso per l'equilibrio interno degli organi costituzionali e perché della legittimazione popolare, a livello nazionale, possano avvalersi solo organi costituzionali collegiali e non monocratici.

Quanto è stato opportunamente fatto per l'elezione diretta dei sindaci non può essere indicativo né per il Presidente della Repubblica né per il primo ministro. I sindaci nelle comunità municipali, anche se estese, sono sempre espressione di una popolazione limitata. Il giudizio è certamente più immediato e meno determinato da condizionamenti esterni e da spettacoli mass-mediali. I sindaci eletti direttamente danno e hanno dato buoni risultati non tanto per il fatto della elezione diretta quanto perché questa elezione è una scelta ponderata sull'esperienza offerta e sulle qualità conosciute della persona.

Già diverso è il discorso sui presidenti delle province, dove l'ampliamento della base territoriale genera certamente difficoltà nella scelta più oculata. Non è l'elezione popolare che fa un « buon sindaco »; è un « buon sindaco » che viene scelto dal popolo. La stessa cosa potrebbe non accadere per elezioni popolari nazionali dove gli elementi che finirebbero con il determinare il voto non sarebbero certamente gli stessi di quelli a livello municipale. Né vale dire che in altre nazioni, europee e non, l'elezione diretta di presidenti avviene in varie forme e con vari poteri. Ogni nazione ha la sua storia

e i suoi profondi convincimenti culturali ed etici. La storia non consente vuoti di memoria o salti impervi.

Il cuore del problema non è « presidenzialismo » o « semipresidenzialismo »; il cuore del problema è come facciamo crescere meglio partecipazione e responsabilità, libertà e autorità, garanzie e governo, sicurezza e solidarietà, dunque democrazia matura e sempre più perfetta nel nostro paese.

La risposta va ricercata, con grande onestà intellettuale e morale, per il nostro popolo e per la storia complessa e convulsa di questa nazione. Il resto può essere una indicazione, un suggerimento, un genere di confronto, non certamente la supina assunzione di un modello che non è e non sarà il nostro, almeno per i necessari tempi del naturale svolgimento delle cose (svolgimento che vale, peraltro, anche per gli altri sistemi). E in questo testo, indicativo e suggeritorio, non può sfuggire che le forme di governo che funzionano meglio in Europa sono quelle parlamentari a premierato o a cancellierato.

La questione, di apparente dimensione sociologica, è in realtà di grande valenza politica perché la legittimazione popolare è sempre una singolare investitura che può essere gestita con equilibrio; ma tanto più vasto è il plebiscito tanto più grande è la tentazione di utilizzarlo — anche con personali convincimenti di cosiddetta « buona fede » — per scopi ed obiettivi non consentiti dalle norme costituzionali. Ed è una tentazione che genera « Costituzione materiale », così mutando, e spesso frustrando, gli equilibri costituzionali, il cui delicato meccanismo va, invece, salvaguardato in tutti i profili e tenuto strettamente aderente alla Costituzione formale se si ha — come noi abbiamo — a cuore il permanere e il positivo evolversi della democrazia.

Gli *slogans* sono facili: « sindaci eletti »; « presidenti eletti ». La realtà è completamente diversa.

Se alle forze politiche, che hanno stipulato il patto nella Commissione bicamerale, venisse meno la pazienza e l'estro

di rimodellarlo in modo da renderlo più consono alla nostra storia istituzionale, non nel suo ripetersi ma nel suo naturale evolversi; se l'umiltà del ripensamento — che è il coraggio del riconoscimento dell'errore e non certamente la viltà del perseverarvi — cedesse alla « spavalderia » del ben fatto, non v'è dubbio che, come molti costituzionalisti hanno sottolineato, occorre eliminare ogni ambiguità nei poteri del Presidente della Repubblica eletto dal popolo, in modo da costituirlo seriamente garante, ma solo garante, senza aprire vie confusionarie verso Parigi, dove il sistema della Repubblica è in crisi.

Il primo ministro è costretto a presentare le dimissioni al Presidente neoeletto. Questi naturalmente può accettarle e sciogliere la Camera. La valutazione presidenziale è la naturale conseguenza del dovere imposto al primo ministro, ma può ben essere ultronea rispetto alla effettiva realtà fiduciaria esistente fra Camera e Governo. Da qui la necessità di eliminare, in principio, il sesto comma dell'articolo 74 del progetto in esame. Inoltre, occorre eliminare la lettera d) dell'articolo 66, in base alla quale il Presidente può chiedere in ogni tempo al primo ministro di presentarsi alla Camera per verificare la sussistenza del rapporto di fiducia.

Va, invece, espresso chiaro compiacimento per la disposizione costituzionale volta a superare o, comunque, disciplinare il conflitto di interessi sia per il Presidente della Repubblica che per le cariche di Governo.

Infine, esaminando il titolo VIII del progetto, occorre evitare la « politicizzazione » della Corte costituzionale, organo di garanzia. La pubblicazione delle opinioni in dissenso genererebbe un confronto dialettico esterno, con inevitabili ripercussioni all'interno della stessa Corte. La possibilità che si costituisca all'interno « una maggioranza » e « una opposizione » verrebbe largamente incentivata; e dalla psicologia sociale alla realtà effettuale il passo sarebbe breve. Va soppresso, pertanto, il primo comma dell'articolo 136 e va pure soppresso il secondo comma dell'articolo 137.

La possibilità del ricorso alla Corte costituzionale di un quinto dei componenti di una Camera — con un giudizio, non incidente, ma diretto di legittimità costituzionale — rende la Corte immediatamente coinvolta nel processo legislativo non come giudice che garantisce ma come organo che gestisce, in successiva istanza, il processo stesso.

Non è chi non veda che qualunque legge di una qualche rilevanza sociale, che comporti una forte dialettica in sede parlamentare, finirebbe subito dinanzi alla Corte costituzionale! La Corte diventerebbe un corpo squisitamente politico ed anche il regolare funzionamento dell'istituto sarebbe fortemente inceppato dai giudizi diretti di costituzionalità. E ciò senza che la Corte stessa abbia avuto, in concreto, la possibilità di sperimentare l'applicazione e l'interpretazione delle norme. Essa valuterebbe in astratto come il legislatore; non giudicherebbe in concreto come il giudice.

Si incepperebbe — con tutte le conseguenze del caso — il lavoro della Corte. Si snaturerebbe il lavoro politico del Parlamento, sempre più simbolo e sempre meno luogo decisionale dei cittadini democraticamente rappresentanti.

Questa mia opinione, espressa nella breve illustrazione degli emendamenti in Commissione bicamerale, ha trovato pieno consenso da parte del professor Paolo Barile (*la Repubblica* del 14 novembre 1997), il quale ha pure giustamente osservato che per i nuovi compiti affidati alla Corte costituzionale non venti ma duecento giudici sarebbe necessari per far continuare a funzionare la Corte in tempi reali, come è indispensabile per un giudice che deve garantire la costituzionalità del sistema.

Dal sindacato della Corte possono escludersi, oltre ai ricorsi delle minoranze parlamentari di cui ho detto, le controversie relative ai regolamenti che disciplinano l'amministrazione statale (che sono numerosissimi) nonché la tutela diretta dei diritti fondamentali su ricorsi individuali. Di questa tipologia di ricorsi (presente in Germania e in Messico) non v'è

bisogno in Italia sia perché direttamente questi diritti fondamentali sono già tutelati, sotto il profilo della legittimità, dalla Corte di cassazione e perché, ove violati da leggi, sono tutelati dalla Corte con il giudizio incidentale di legittimità costituzionale.

Quanto al sindacato sui regolamenti, che non hanno valore formale di legge, il sindacato del giudice ordinario e della Corte di cassazione può ben essere sufficiente.

Infine, il ricorso dei comuni (ottomila), per invasione della propria sfera di attribuzioni, è veramente un grosso punto interrogativo. L'autonomia dei comuni va tutelata; ma è certo che un ricorso diretto può mettere alle corde il funzionamento della Corte. E allora un meccanismo di passaggi, per comuni e province, dal giudice amministrativo prima della Corte costituzionale può essere una soglia di salvaguardia da utilizzare per evitare che l'ordinamento costituzionale resti, per l'eccessivo lavoro, concretamente privo della tutela di un giudice, il quale diventa ancora più importante e significativo se il Presidente della Repubblica dovesse essere eletto dal popolo.

MARETTA SCOCA. Tenendo peraltro conto del modificato criterio di riparto, appare del tutto incongruo il terzo comma dell'articolo 133, il quale presuppone che continuino a sussistere giudici non dotati del potere di annullare gli atti delle pubbliche amministrazioni. Questa disposizione aveva un senso quando il riparto delle giurisdizioni, operato sulla base della diversità delle situazioni soggettive, implicava (storicamente anche se non necessariamente) la diversità delle forme di tutela; non ha alcun senso quando il criterio di riparto si fonda sulle materie, non essendo ammissibile che per alcune materie la tutela sia più larga e per alcune altre più ristretta. Occorrerebbe anzi affermare che, quale che sia il giudice competente, egli debba possedere tutti gli ordinari poteri istruttori e decisorii rispetto alle controversie riguardanti la pubblica amministrazione.

ALFREDO BIONDI. È stato rilevato da più parti il fatto che in questo dibattito nel quale la Camera assume una funzione costituente, manca il *pathos*, la sensazione o la consapevolezza di stare scrivendo una pagina di storia. Questo non deriva da una scarsa consapevolezza dei colleghi parlamentari, distratti dalle cure del quotidiano della politica, deriva piuttosto dalla sensazione che quanto stiamo facendo oggi abbia a che fare proprio con il quotidiano della politica, assai più che con la storia. Era un rischio che paventavamo, quando indicammo nell'Assemblea costituente lo strumento adatto per la riforma costituzionale. Si è preferita la strada della Commissione bicamerale, della quale conoscevamo tutti i rischi, il primo dei quali è quello di essere vittima dei contraccolpi di altre vicende politiche, ben più di quanto la Costituente. Ed infatti, se un limite ha il testo che la Commissione bicamerale ha prodotto, è quello di essere un testo scritto sotto la dettatura degli eventi contingenti, riflettendo i nodi e le contraddizioni della vicenda politica.

Oggi le Camere hanno un testo sul quale ragionare: il lavoro da fare sarà lungo, difficile, approfondito, per superare i punti deboli di questo testo, che sono tanti, per rafforzare le spinte innovative, che in parte sono presenti, ma che sono troppo diluite, troppo confuse. Il testo di cui disponiamo oggi è su molte materie quello di un finto cambiamento. Se lo approvassimo verremmo meno alla coerenza con noi stessi, e al mandato degli elettori. Vi è la possibilità di cambiare; vi sarà anche la volontà politica di farlo? È l'unico modo per tentare di salvare il processo costituente.

I primi articoli del testo della Commissione bicamerale, quelli sulla forma di Stato, sono un esempio caratteristico di quello che intendevo parlando di testo scritto sotto la dettatura delle circostanze. Si tenta cioè di attuare una sorta di federalismo, come risposta alle spinte autonomistiche o secessionistiche; un federalismo tuttavia così poco convinto, che si evita persino di chiamarlo con il suo

nome: la parola «federale non compare mai nel titolo sull'ordinamento dello Stato.

Viene sì richiamato il principio di sussidiarietà, e questo è molto corretto, ma non si realizza nei fatti un vero federalismo. Il federalismo non è uno *slogan* da comizi, è — se ci si crede — una precisa ripartizione non soltanto di competenze, ma di potestà legislativa, fra Stato ed enti locali. Ed infatti nel testo di federalismo non si parla affatto. Quello a cui siamo di fronte è un meccanismo di decentramento amministrativo, che è tutt'altra cosa: un decentramento, fra l'altro, che si vuole definire in modo dettagliato in sede costituente. Si dà cioè dignità costituzionale a una serie di norme specifiche, che non rafforzano il federalismo, né ingessano le procedure.

Se un difetto aveva la vecchia Carta costituzionale, era quello di costituire un compromesso, sia pure certamente non mediocre, fra esigenze differenti, talora contraddittorie. Proprio da questa natura compromissoria, peraltro, sono scaturiti quelli che si sono rivelati, nei cinquant'anni della storia repubblicana, i principali difetti del nostro impianto costituzionale. Ebbene, è forte il rischio di ripetere, aggravandolo, questo errore. Vi sono parti del progetto della Commissione bicamerale, come il titolo IV, nel quale si tratta del Parlamento, che sono il tipico esempio degli effetti confusi che derivano da questa volontà compromissoria. Si può essere bicameralisti o monocameralisti, o peggio tricameralisti, sono posizioni che hanno piena dignità democratica, ma è difficile tentare di essere una via di mezzo fra le due cose.

I compiti che il progetto assegna al Senato della Repubblica in questo senso sono quanto mai vaghi e confusi, la procedura per l'approvazione delle leggi bicamerali macchinosa e di dubbia interpretazione (cosa succede se, essendo apportata qualche modifica al testo di una legge nel passaggio dal Senato alla Camera, la formulazione approvata dalla Commissione bicamerale prevista per questi casi dall'articolo 101 venga approvata

da uno dei due rami del Parlamento e respinta dall'altro?); il Senato diventa un ibrido fra un organo di alta garanzia e di indirizzo, ed un organo legislativo ordinario.

Caratteristico di questa volontà compromissoria è l'articolo 109, che riguarda una materia delicata come l'impiego delle Forze armate; si dice che lo stato di guerra e i poteri necessari al Governo sono stabiliti dal Parlamento in seduta comune, e subito dopo che l'impiego delle Forze armate all'estero (nei limiti previsti dalla Costituzione) è autorizzato dalla sola Camera. All'epoca della crisi del Kuwait, un articolo di questo genere avrebbe consentito ai costituzionalisti una miriade di interpretazioni possibili. Citiamo questi esempi non perché sia il caso oggi di entrare nel merito dei singoli articoli, ma per evidenziare quanto vasti, e insieme specifici, siano gli aspetti da ripensare, quanto sia necessario soprattutto dare un'unità di indirizzo, e le condizioni lo consentono, ad una Carta costituzionale che deve corrispondere non alle contingenze politiche dell'oggi, ma ad una prospettiva utile per i decenni a venire.

Molti colleghi hanno già osservato i punti deboli di questo tipo di presidenzialismo, nato come molti altri aspetti del progetto, dalla sovrapposizione di intenti e di volontà contraddittorie.

Si è realizzato un modello simile in qualche misura a quello austriaco e a quello portoghese, non perché vi sia qualcuno che pensa che l'Austria o il Portogallo abbiano realizzato modelli istituzionali particolarmente efficienti, ma, semplicemente, come effetto casuale della sovrapposizione di volontà e di intenzioni contrapposte.

In questo caso, però, il rischio non è soltanto di inefficienza, è quello, ben più grave, di travolgimento della logica della democrazia rappresentativa. Noi abbiamo sempre chiesto di realizzare un modello basato sull'elezione diretta del capo dell'esecutivo, per attribuire direttamente alla sovranità popolare la facoltà di decidere da chi debba essere governato, e tale da garantire chiarezza nella scelta, e chia-

rezza nell'attribuzione e di meriti e responsabilità dell'azione di Governo. È del tutto logico che se la funzione del Capo dello Stato è invece quella di garanzia, di equilibrio costituzionale, l'elezione diretta è il metodo di nomina di gran lunga peggiore.

Stiamo rischiando di arrivare proprio a questo, di avere un Capo dello Stato con una fortissima legittimazione popolare, e limitatissimi poteri operativi; un Capo dello Stato attraverso una campagna elettorale fortemente politicizzata, e che tuttavia non dovrebbe interferire con l'autorità del Governo. Quello che rischiamo di avere è una sorta di continuo antagonista del Parlamento e del Governo, legittimato dal popolo, ma privo di poteri e di responsabilità reali, se non in materie, come la politica estera e di difesa che la nostra pigrizia mentale ci ha abituato a considerare ai margini del dibattito politico, ma che, in mano a un demagogo, a chi sia mosso da disegni personali poco trasparenti ma di facile presa popolare (e gli esempi non mancano) possono trasformarsi in strumenti pericolosissimi.

La storia di questi anni ha già dimostrato come la funzione del Capo dello Stato, sia pure in un sistema parlamentare, possa profondamente cambiare, secondo le intenzioni e le inclinazioni di chi si trova a ricoprire tale funzione; nel possibile nuovo ordinamento tutto ciò potrebbe assumere forme e modi di ben altra gravità, soprattutto se l'elezione diretta portasse a scenari non equilibrati.

Come è stato autorevolmente ricordato, il potere senza responsabilità è quanto di più pericoloso per la democrazia.

Il titolo VI, relativo alla magistratura, è quello che ha suscitato più polemiche e più clamori. D'altra parte, in questi anni tutto quello che ha a che fare con la giustizia suscita reazioni nevrotiche e parossistiche, ed interventi anche gravemente impropri da parte della magistratura, alcuni settori della quale hanno dimostrato e continuano a dimostrare una precisa volontà di interferire sul processo

non soltanto legislativo ma anche costituente. Questo, lo abbiamo detto mille volte, è inaccettabile.

L'autonomia che non solo i giudici, ma i magistrati del pubblico ministero giustamente invocano, significa che non vi devono essere interdipendenze fra la funzione giudiziaria e l'esercizio della sovranità che, secondo la parte non modificabile della Costituzione, appartiene al popolo, ai suoi rappresentanti eletti. Il testo uscito dalla Commissione bicamerale, anche in questa materia, rappresenta un compromesso prudente fra esigenze diverse; la distinzione funzionale fra giudici e pubblici ministeri è soltanto accennata, eppure numerosi pubblici ministeri hanno espresso gravi timori sulla perdita della loro autonomia. A loro e a tutti noi voglio ricordare che un magistrato, per essere un buon magistrato, deve essere autonomo anche dagli interessi della propria corporazione, e che l'autonomia dipende dai comportamenti e dalla deontologia individuale, piuttosto che da una modalità di inquadramento.

Quanto sta avvenendo in questi giorni negli Stati Uniti, lo scandalo che ha investito il Presidente Clinton, dovrebbe far riflettere su quanto poco un magistrato possa essere condizionabile dall'esecutivo, pure in un sistema come quello americano, che rappresenta probabilmente l'esempio più estremo di rigida separazione fra accusa e giudizio.

Del problema della separazione delle carriere si è parlato fin troppo, come se questo fosse l'aspetto determinante della questione giustizia. In realtà il vero problema è il rapporto fra la funzione del pubblico ministero, che aspira legittimamente ad essere il rappresentante dell'interesse generale della collettività, e quella della difesa, che rappresenta l'interesse

del singolo, della persona nella sua individualità. È questo un interesse ancora più alto e ancora più meritevole di tutela. Se il pubblico ministero si sente anche giudice e si comporta come se lo fosse, e agli effetti pratici lo diventa nel sentire comune e nelle conseguenze stesse del suo operare, non solo viene meno l'equilibrio accusa-difesa, ma si stravolge lo scopo stesso del sistema giudiziario. Questo è il vero nodo della giustizia in Italia, al quale troviamo, nel progetto della bicamerale, solo risposte parziali.

Abbiamo dato volentieri atto al relatore su questi temi di uno sforzo molto serio, condotto con rigore ed onestà intellettuale, per individuare una strada percorribile; sono le condizioni oggettive ad averci condotto verso soluzioni ibride e poco chiare anche in queste materie.

Il tema per esempio dell'unicità della giurisdizione, della distinzione fra giustizia ordinaria e amministrativa, dell'istituzione di giudici speciali, come definito dall'articolo 120, risulta non soltanto complesso e disomogeneo ma — come ha illustrato il collega Meloni nei giorni scorsi — carente di motivazione, di giustificazione logica e giuridica. Questo, in materia di giustizia, può comportare effetti molto più gravi e molto più complessi di quanto si consideri sull'onda delle polemiche quotidiane e delle esigenze di mediazione che ne scaturiscono.

IL CONSIGLIERE CAPO
DEL SERVIZIO STENOGRAFIA

DOTT. VINCENZO ARISTA

L'ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. PIERO CARONI

Licenziato per la stampa
dal Servizio Stenografia alle 22,55.