

RESOCONTO STENOGRAFICO

305.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 29 GENNAIO 1998

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE **ALFREDO BIONDI**

INDI

DEL VICEPRESIDENTE **PIERLUIGI PETRINI**

E DEL PRESIDENTE **LUCIANO VIOLANTE**

INDICE

| | PAG. | | PAG. |
|---|--------|---|------|
| Missioni | 3 | Apolloni Daniele (LNIP) | 19 |
| Deliberazione per la costituzione in giudizio della Camera dei deputati in relazione ad un conflitto di attribuzione innanzi alla Corte costituzionale | 3 | Cananzi Raffaele (PD-U) | 31 |
| Presidente | 3 | De Mita Ciriaco (PD-U) | 12 |
| Progetto di legge costituzionale – Revisione della parte seconda della Costituzione – A.C. 3931 (Seguito della discussione) | 3 | De Piccoli Cesare (SD-U) | 4 |
| <i>(Ripresa discussione sulle linee generali – A.C. 3931)</i> | 4 | Galletti Paolo (misto-verdi-U) | 25 |
| Presidente | 18, 31 | Iotti Leonilde (SD-U) | 27 |
| | | Landi di Chiavenna Giampaolo (AN) | 10 |
| | | Mancina Claudia (SD-U) | 20 |
| | | Mancuso Filippo (FI) | 5 |
| | | Piscitello Rino (misto-rete-U) | 7 |
| | | <i>(La seduta, sospesa alle 13,55 è ripresa alle 15,05)</i> | 37 |

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: sinistra democratica-l'Ulivo: SD-U; forza Italia: FI; alleanza nazionale: AN; popolari e democratici-l'Ulivo: PD-U; lega nord per l'indipendenza della Padania: LNIP; rifondazione comunista-progressisti: RC-PRO; centro cristiano democratico: CCD; rinnovamento italiano: RI; misto: misto; misto-socialisti italiani: misto-SI; misto patto Segni-liberali: misto-P. Segni-lib.; misto-verdi-l'Ulivo: misto-verdi-U; misto-CDU: misto-CDU; misto minoranze linguistiche: misto Min. linguist.; misto rete-l'Ulivo: misto-rete-U.

| | PAG. | | PAG. |
|--|--------|--|------|
| Missioni (Alla ripresa pomeridiana) | 37 | Migliori Riccardo (AN) | 114 |
| Ripresa discussione — A.C. 3931 | 37 | Nania Domenico (AN) | 67 |
| <i>(Ripresa discussione sulle linee generali —</i> | | Petrini Pierluigi (RI) | 87 |
| <i>A.C. 3931)</i> | 37 | Pilo Giovanni (FI) | 84 |
| Presidente | 41, 54 | Procacci Annamaria (misto-verdi-U) | 55 |
| Albertini Giuseppe (misto-SI) | 116 | Ruffino Elvio (SD-U) | 121 |
| Biocchi Giuseppe (misto-P.Segni-lib.) | 53 | Salvati Michele (SD-U) | 61 |
| Biondi Alfredo (FI) | 93 | Savarese Enzo (AN) | 120 |
| Borghesio Mario (LNIP) | 78 | Schietroma Gian Franco (SD-U) | 37 |
| Carrara Carmelo (misto-CDU) | 56 | Scoca Maretta (CCD) | 48 |
| Comino Domenico (LNIP) | 45 | Serra Achille (FI) | 111 |
| Dalla Chiesa Nando (misto-verdi-U) | 107 | Servodio Giuseppina (PD-U) | 96 |
| Di Bisceglie Antonio (SD-U) | 110 | Siniscalchi Vincenzo (SD-U) | 118 |
| Frau Aventino (FI) | 104 | Urso Adolfo (AN) | 41 |
| Izzo Francesca (SD-U) | 101 | Valducci Mario (FI) | 99 |
| Liotta Silvio (RI) | 51 | Veltri Elio (SD-U) | 81 |
| Maiolo Tiziana (FI) | 58 | Ordine del giorno della seduta di domani . | 125 |
| Malgieri Gennaro (AN) | 90 | Considerazioni integrative degli interventi | |
| Mantovano Alfredo (AN) | 123 | dei deputati Raffaele Cananzi, Maretta | |
| Mattarella Sergio (PD-U) | 73 | Scoca e Alfredo Biondi (A.C. 3931) | 126 |

N. B. I documenti esaminati nel corso della seduta e le comunicazioni all'Assemblea non lette in aula sono pubblicati nell'Allegato A.
Gli atti di controllo e di indirizzo presentati e le risposte scritte alle interrogazioni sono pubblicati nell'Allegato B.

La seduta comincia alle 11,05.

MARCO BOATO, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta di ieri.

(È approvato).

Missioni.

PRESIDENTE. Comunico che, ai sensi dell'articolo 46, comma 2, del regolamento, i deputati Matranga, Pennacchi e Soriero sono in missione a decorrere dalla seduta odierna.

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

Ulteriori comunicazioni all'Assemblea saranno pubblicate nell'*allegato A* ai resoconti della seduta odierna.

Deliberazione per la costituzione in giudizio della Camera dei deputati in relazione ad un conflitto di attribuzione innanzi alla Corte costituzionale.

PRESIDENTE. Comunico che il tribunale di Bergamo, con ordinanza depositata il 1° agosto 1997 presso la cancelleria della Corte costituzionale, ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti della Camera dei deputati in relazione alla deliberazione del 31 gennaio 1996 con la quale, su conforme proposta delle Giunta per le autorizzazioni a procedere in giudizio, è stato dichiarato che i fatti per i quali è in corso un procedimento civile

intentato dal dottor Tommaso Buonanno nei confronti del deputato Roberto Calderoli (Doc. IV-*quater* n. 7, XII legislatura), e relativi anche al procedimento penale nei confronti del medesimo deputato per il reato di vilipendio dell'ordine giudiziario, riguardano opinioni espresse dal suddetto deputato nell'esercizio delle sue funzioni di parlamentare ai sensi dell'articolo 68, comma 1, della Costituzione.

Tale conflitto è stato dichiarato ammissibile dalla Corte costituzionale con ordinanza n. 442 del 1997, notificata alla Presidenza della Camera nei termini di legge.

Il Presidente della Camera ha sottoposto la questione all'Ufficio di Presidenza che, nella riunione del 28 gennaio 1998, ha deliberato di proporre alla Camera la costituzione in giudizio innanzi alla Corte costituzionale ai sensi dell'articolo 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87, per resistere al conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal tribunale di Bergamo.

Avverto che, se non vi sono obiezioni, tale deliberazione si intende adottata dall'Assemblea.

(Così rimane stabilito).

Seguito della discussione del progetto di legge costituzionale: Revisione della parte seconda della Costituzione (3931). (ore 11,07).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del progetto di legge costituzionale: Revisione della parte seconda della Costituzione.

**(Ripresa della discussione
sulle linee generali - A.C. 3931)**

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

CESARE DE PICCOLI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, in questo dibattito siamo chiamati a confrontarci con una proposta complessiva di revisione della seconda parte della Costituzione. Desidero concentrare il mio intervento sulle proposte relative alla forma di Stato.

La proposta in esame compie una scelta a favore del federalismo che condivide, una forma federale che si differenzia dai modelli teorici - peraltro mai attuati - ma anche dalla forma federale presente in alcuni grandi Stati democratici ben conosciuti. È la conferma che ogni nazione cerca la sua risposta possibile a problemi che sono comuni nella nostra epoca; problemi comuni che sono la crisi dello Stato nazionale, la tensione, se non la rottura, a cui è sottoposto il patto di cittadinanza che ha permeato il modello «fordista» delle nostre società democratiche in questo secolo, la nuova spinta verso forme di autogoverno locale. Sono queste le questioni che evidenziano la crisi dello Stato-nazione, che spingono ad una sua profonda trasformazione, che non significa necessariamente od ineluttabilmente il suo superamento, come è nei propositi dichiarati della lega, ma non solo.

Alla base di questi propositi vi è una certa lettura della globalizzazione e dei suoi effetti che esaltano le logiche territoriali e scardinano le dimensioni nazionali vista come una camicia di forza che imprigiona il nuovo vitalismo economico. Vi è inoltre una certa lettura del processo di unificazione europea visto solo come trasferimento della sovranità nazionale. Da ciò deriva che lo Stato nazionale diventa una pura appendice inutile e costosa, a cui si può tranquillamente rinunciare.

In una tale logica è ovvio che qualsiasi proposta federalista, anche la più ardata,

sarà comunque e sempre giudicata come insufficiente ed inadeguata. Infatti, così viene vissuta la proposta uscita dalla bicamerale da una parte non trascurabile di cittadini di alcune aree del nord del paese - in particolare del nord-est - dove in questi anni abbiamo assistito a continui sommovimenti per la contraddizione, tutt'ora aperta, tra il prodigioso dinamismo economico di quella società ed il tracollo della tradizionale rappresentanza politica.

Anche in questa sede è bene ripetere che il secessionismo leghista non è la causa del malessere, ma l'effetto della contraddizione, tuttora aperta, non risolta, che evidenzia la rottura del patto di cittadinanza e di comune appartenenza che si è andato a consumare nel corso di questi anni in una parte significativa della società.

Il federalismo è perciò l'opposto della deriva secessionista, come ama ribadire continuamente il sindaco di Venezia Massimo Cacciari, ma non è di per sé una scelta indolore, perché implica una profonda trasformazione dello Stato, un riequilibrio del sistema dei poteri e della rappresentanza nel rapporto tra il centro e la periferia.

Io aggiungo che il federalismo anche nella dimensione dell'Unione europea non presuppone uno Stato nazionale debole o di pura rappresentanza degli interessi internazionali. È bene avere chiara questa concezione dell'Europa: l'Europa che si sta costruendo non è l'Europa delle regioni, è l'Europa intesa come federazione degli stati nazionali, come ebbe a dire Jacques Delors, uno dei padri fondatori di questa nuova architettura sovranazionale.

Il futuro dell'Unione europea delineato alla Conferenza intergovernativa di Amsterdam è un'Europa che in un decennio sarà composta da ventuno Stati, che vede nel Consiglio e nel Parlamento europeo le istituzioni fondamentali, ridimensionando il ruolo della Commissione esecutiva e lo strapotere della euroburocrazia. Occorre ricordare che nel Parlamento europeo si eleggono le rappresentanze nazionali e che nel Consiglio siedono i capi di Stato o di Governo.

L'Europa è la scelta obbligata nell'epoca della mondialità, ma questa nuova dimensione sovranazionale di per sé non può far venir meno gli interessi e neanche i conflitti nazionali, che vanno tutelati e rappresentati al meglio anche nel prossimo futuro. La vicenda delle quote latte ne è un esempio emblematico.

Abbiamo bisogno di una Repubblica forte ed autorevole sul piano esterno, capace di rappresentare al meglio gli interessi nazionali; abbiamo bisogno di una Repubblica fortemente legittimata dai suoi cittadini sul piano interno.

Il federalismo non è la soluzione, ma è una via, un mezzo che meglio di altri può favorire questo processo di rilegittimazione — una nuova appartenenza nazionale — perché poggia sull'autogoverno delle realtà locali, sul principio della responsabilità dei cittadini.

È positivo che la scelta federale sia stata compiuta unitariamente nel testo che è stato prodotto dalla Commissione bicamerale. Vi chiedo però di osare di più: proprio perché fermo ed indiscutibile deve essere il principio dell'unità nazionale (e da questo punto di vista anche l'elezione diretta del Presidente della Repubblica può rappresentare un elemento simbolico positivo), possono essere più coraggiose le scelte sul federalismo in relazione alle forme di decentramento dello Stato e all'autogoverno delle autonomie.

Può essere migliorata la possibilità di pervenire a nuove autonomie regionali, facilitando l'iter di revisione costituzionale, e possono essere altresì meglio definite le modalità di ripartizione delle risorse erariali per far sì, al tempo stesso, che la seconda Camera sia davvero rappresentativa del sistema delle autonomie, pur con i necessari compromessi con le altre funzioni che sarà chiamata a svolgere.

In buona sostanza, chiederò all'Assemblea di accogliere alcuni emendamenti, che saranno presentati dal sottoscritto e da altri colleghi, che vanno in tale direzione. Ciò al fine di avviare un vero processo federalista fondato sull'autonomia e sull'autogoverno per rilegittimare il

patto nazionale ed una comune appartenenza in tutte le aree del paese e, soprattutto, là dove più forte si è consumata una lacerazione o una rottura.

Cari colleghi, vengo da una realtà che in questi anni è una sorta di vulcano tuttora in attività, per le tensioni che manifesta, a volte in modo contraddittorio e non sempre condivisibile. Un tempo questa realtà esportava la miseria di tante famiglie che hanno costruito il loro avvenire in tutto il mondo in numero pari alla popolazione ora residente. Oggi questa terra esporta merci, tecnologie, risorse umane ed importa manodopera. Il suo rapporto con lo Stato centrale è sempre stato flebile e in alcuni casi di pura convenienza: è però una realtà importante per tutto il paese.

Non si chiede, quindi, di riconoscere tutte le ragioni di questo malessere, ma la saggezza di una nuova classe dirigente sta anche nel saper dare una risposta positiva ai problemi aperti. In altri termini vi chiedo che la proposta che uscirà dalla bicamerale con le modifiche che saranno apportate, possa trovare positivo accoglimento in tutte le aree del paese determinando quel consenso alla trasformazione dello Stato che la Carta costituzionale presuppone.

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

FILIPPO MANCUSO. Signor Presidente, signori deputati, vi chiamerei per nome se non fosse una indebita confidenza; anche oggi siamo così poco numerosi...

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Ma altamente qualificati!

PRESIDENTE. La confidenza vuol dire anche reciproca fiducia; quindi, tutto sommato, è una bella cosa.

FILIPPO MANCUSO. Sì. Non è disdicevole riconoscere l'irrimediabilità dei propri errori, ma può essere imbarazzante in colui, come chi vi parla, che aveva

cercato di prevenire ed evitare tali errori; mi riferisco al gruppo parlamentare cui mi onoro di appartenere.

Non ho mai avuto fiducia nella sincerità del proponimento costituzionale, in questa innovazione della nostra Carta costituyente: avevo — purtroppo — veduto bene. Non si tratta nient'altro che di una operazione politica. La generosità di giudizio dal quale taluno di noi è stato coinvolto porta a tale definitiva affermazione. L'opposizione è stata coinvolta in un'operazione politica da servire come ricostituente di questo Governo. La finalità primaria per la quale ciò sta accadendo è che si doveva creare qualcosa che servisse a mantenere in vita e ad eliminare se possibile la vitalità decadente di questa amministrazione: noi siamo caduti nel gioco e ne abbiamo anche la responsabilità per l'avvenire.

Nella mia pochezza rimango sgomento, quando per portare in luce l'evidenza di questo passaggio politico si evocano tempi, istituzioni ed ordinamenti di altri luoghi e temperie. Sembra talvolta che questo sia simile a ciò che fu nel destino dei dannati di Cavalcante, i quali vedevano il futuro ma ignoravano il presente. Con questo non intendo affatto negare che il nostro ordinamento costituzionale abbisognasse, come abbisogna, di un forte rinnovamento, perché le Costituzioni invecchiano più sollecitamente in tempi di transizione, come i nostri, delle leggi ordinarie. Riconosco che esso andava vivificato, rinnovato ed ammodernato, ma non ignorando le peculiarità del nostro presente, come i dannati di Cavalcante.

Il nostro non è un paese dove si può spalmare, come nulla fosse, il miele amaro di questo buonismo senza senso, mentre, al di là di tali parole e progetti teorici, la legalità viene ovunque calpestata. Il nostro è un paese nel quale può accadere che ad un parlamentare si tolga la parola sol che egli accenni criticamente al laico anello piscatorio presente in qualche mano arpionata.

Vorrei venisse ricordato come in questa stessa aula — mi dispiace che non sia presente il Presidente titolare — come

furono trattati il Presidente Cossiga ed i Presidenti del Consiglio dell'epoca in occasione dell'approvazione della legge maggioritaria o di quella riguardante il Patto atlantico.

Eppure nessuno osò togliere la parola. Oggi accade che l'amministrazione dell'ente supremo del nostro Stato abbia bilanci segreti e non rivelati giammai. Accade che il Parlamento, contorcendosi di piacere, venga insultato, minacciato nella sua onorabilità da altri organi dello Stato, che pur essi pretendono di non essere, come si dice, delegittimati dalla più rispettosa delle critiche. Accade che nei tribunali si amministri una giustizia che è ora di chiamare politica, affinché le parole non continuino ad essere strumento di inganno per la nazione. Accade che un microbonapartista postribolare, che un semiselvaggio con le manette al naso, che un individuo disposto a tutto e incapace di superare l'esame di alfabetismo anche in una scuola delle missioni, costituisca per il paese, per la politica, un riferimento ed un problema.

Tutto questo accade in un paese che si vorrebbe normale e nel quale la prima cosa da farsi si vorrebbe fosse non ritornare alla quotidianità della legalità, ma al rinnovo delle Costituzioni. Proposito nobile ma impossibile quando ad esso mettano mano gli stessi soggetti, la stessa politica che questo disastro ha contribuito a determinare o a moltiplicare. Questo dice la ragione, per cui avevano buon motivo coloro che vedevano in questa operazione la donna dello schermo, in realtà di altri amori si trattava, l'amore per la perpetuazione di questa politica, di questa maggioranza, di questo Governo.

Tuttavia, dignità vuole che si riconosca che l'errore ha proliferato. È venuta fuori una « creaturina », della cui esistenza è giocoforza prendere atto e che non bisogna lasciare morire; la si vorrebbe curare, accrescere, coltivare verso la salvezza. Ma questa « creaturina » ha un atrio federalista e un ventricolo unitario, un rene fatto per la centralità e un altro fatto per lo scopo perfettamente opposto, ha un

polmone che respira libertà e un altro che respira autorità. Dobbiamo tuttavia mantenerla in vita. È un'operazione politica che la nostra buona fede, che pur scontò il primo errore, deve continuare a coltivare per dignità della propria posizione politica e parlamentare, non ignorando però che l'errore non deve essere ripetuto.

Conosciamo che non solo le Costituzioni ma tutte le leggi sono frutto di compromessi, di adattamenti, di bilanciamenti. Non c'è nulla di illecito e nulla di sorprendente. Ma quando si rappresenta un valore politico e culturale, anche questo assioma viene temperato dal realismo supremo a tutti, il realismo dell'etica politica. Intendo dire che al di là di certi limiti non si va. Tutti abbiamo notato che questo corpicino — cioè il progetto — a parte le malformazioni di cui ho detto, contiene un'assenza d'organo. È cioè assente un articolato, al di là della nobile relazione Boato, è nient'altro che una specie di aspirazione generica, neppure portata alla votazione della Camera dei deputati proprio sull'argomento per il quale più forte era la ragione di rinnovare l'ordinamento esistente. Questo dobbiamo dunque sottolineare. Da certe colonne d'Ercole principalmente, essenzialmente sul problema delle garanzie, non è lecito a noi tornare indietro. O si affermano i principi che consideriamo indispensabili e che sono presenti in tutti gli ordinamenti civili, o altri avrà la responsabilità di aver fatto fallire questo tentativo di innovazione.

Che si tratti di un'operazione politica, che si tratti di un'operazione cavalcantesca (che ignora cioè il presente per guardare al futuro) lo dice anche l'ultimo espediente di cui si onora la relazione del senatore Salvi quando, con un improbabile congegno di ingegneria cosiddetta costituzionale, si guarda all'avvenire della Presidenza della Repubblica. Certo, i patti sono patti e se le triangolazioni sono qualche volta riuscite non è detto che debbano riuscire ancora, né al senatore Salvi, né ad altri.

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo e sulle pubbliche amministrazioni*. Ci proveremo!

FILIPPO MANCUSO. Noi sappiamo che non solo Bruto fu uomo onesto. Sappiamo egualmente che le asce di Bruto non sono state mai seppellite in nessun paese né da noi. Però sappia il commesso e sappia il committente che vi sono nel Parlamento, nella coscienza degli italiani, risoltezze e convincimenti tali da renderci convinti che la dignità, la decenza del nostro Stato non possono essere perennemente soffocate da una sciarpa bianca, di qualsiasi titolarità; la quale sciarpa sembra bianca, ma in realtà non lo è affatto. Noi desideriamo che il commesso e il committente sappiano che ora è il tempo per il rappresentato di compiere questo dovere: maturare, cadere, marcire (*Applausi dei deputati dei gruppi di forza Italia e di alleanza nazionale*).

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

RINO PISCITELLO. Presidente, colleghi, il dibattito di questi giorni non può correre il rischio di essere un freddo e stanco rituale destinato a passare alla storia e a glorificare come padri costituenti i diciotto autorevoli colleghi del Comitato o i settanta della Commissione, o al più a consentire agli altri colleghi di poter pronunciare la storica frase «Io c'ero». Da questo dibattito deve nascere una revisione organica della seconda parte della Costituzione destinata a mutare il paese e a condurlo nella direzione della modernità, senza smentire gli assunti di grande equilibrio e di costante attualità definiti dalla prima parte.

Un dibattito di natura costituzionale con caratteristiche di organicità non può che essere svincolato dal contingente e dal quotidiano e deve al contempo elevarsi sopra gli interessi parziali delle forze politiche per ridefinire in un contesto unitario ma non compromissorio le regole del gioco. Devo dire con franchezza che in questi mesi tale sensazione ha stentato

parecchio ad affermarsi, dando l'idea del prevalere non solo di parzialità e quotidianità ma, in alcune occasioni, persino di casualità. Rischiamo di diventare, ad esempio, un paese a semipresidenzialismo casuale considerato che un partito politico ben rappresentato in Parlamento ha dato mandato all'ultimo minuto ai suoi componenti, numericamente determinanti, di scegliere questa opzione per ragioni esclusivamente contingenti e quotidiane. Se quel giorno il capo partito Umberto Bossi avesse espresso un capriccio diverso, l'Italia sarebbe un premierato.

Mi pare davvero un po' triste, ma soprattutto mi pare non rispondere a quell'esigenza di rigore e di riflessione che modifiche di natura costituzionale sempre richiedono. Nel percorso emendativo dovremo superare queste perplessità e dare allo spirito innovatore la sua giusta collocazione, sfrondando le casualità e rimettendo in asse la direzione che lega e che deve legare questa riforma all'impianto originario della Costituzione e dei padri costituenti.

La partita che si gioca non è infatti fra conservazione e innovazione, bensì sulla qualità dell'innovazione (ossia la capacità di rispondere ai mutamenti sociali) e sulla qualità della conservazione (ossia la capacità di individuare e mantenere, adeguandoli alle mutazioni, i valori ispiratori della Carta costituzionale e quindi i principi di democrazia, partecipazione, libertà e giustizia sociale in essa contenuti).

Il dibattito di quest'anno e mezzo che ci separa dalla prima approvazione alla Camera del testo della legge istitutiva della bicamerale è stato articolato e anche fortemente differenziato, soprattutto nelle parti a più forte impatto emotivo in relazione al momento politico contingente. Ma alcune considerazioni crediamo possano essere fatte al riguardo dell'esigenza riformatrice. Questa esigenza è largamente condivisa, anche da quelle forze che, come la nostra, hanno espresso forti riserve di merito al momento del voto sull'istituzione della Commissione bicamerale.

In particolare, è condivisa: l'esigenza di assicurare stabilità al paese, impedendo ribaltamenti di schieramenti e garantendo Governi di legislatura, instaurando così un rapporto diretto tra responsabilità di governo e programma presentato agli elettori; la volontà di determinare una semplificazione del procedimento legislativo; l'obiettivo di favorire l'efficacia dell'azione del Governo e della pubblica amministrazione, sburocratizzando il paese; l'affermazione del principio del federalismo, che dia impulso alle autonomie locali e regionali, decentrando il più possibile poteri e funzioni.

La necessità di procedere in questa direzione è pressoché indiscutibile. Per quanto riguarda la rete, posso assicurare che non intendiamo, pur nei limiti delle nostre forze, metterci di traverso per rendere più difficile il percorso riformatore. Al contrario, mettiamo le peculiarità della nostra storia a disposizione di un processo che voglia allontanare ogni sospetto di scambi sul contingente ed abbia una seria disponibilità emendativa. Ogni aspetto delle modifiche costituzionali richiederebbe di potersi soffermare e ci ripromettiamo di farlo articolo per articolo. Oggi credo però sia utile concentrarsi solo su tre aspetti particolarmente rilevanti: le forme di partecipazione, il semipresidenzialismo e la giustizia.

Le forme di partecipazione alla vita politica e sociale dello Stato e delle comunità locali si sono profondamente modificate e con loro le stesse forme della rappresentanza. E allora è necessario individuare nuove forme di coinvolgimento della società civile, dell'associazionismo e del volontariato. La tradizionale forma di rappresentanza costituita dai partiti, pur strumenti importanti della dialettica democratica, è entrata in una crisi dalla quale può uscire solo con una grande volontà di costruire elementi di integrazione con gli altri soggetti della partecipazione civile cresciuti in questi anni e che aggregano un numero di cittadini enormemente superiore a quello dei partiti. È un'esigenza alla quale occorre cercare di dare una risposta anche sul

piano costituzionale, proprio perché in un sistema maggioritario vi è un rischio non marginale di crescita di una democrazia degli assenti, che costituisce una sorta di eccesso di delega e che bisogna correggere garantendo la crescita di una società composta da cittadini sempre più informati, consapevoli e partecipi.

La strana forma di presidenzialismo, del quale ho già evidenziato la casualità, pone una serie di difficoltà che vanno corrette per evitare la nascita di un ibrido costituzionale non armonico né tanto meno funzionale. Non si possono confondere funzioni di garanzia, per loro intima natura *super partes*, con funzioni proprie di un leader politico eletto direttamente e sostenuto da una parte delle forze politiche. La nostra preferenza era per un sistema nel quale il Presidente della Repubblica venisse eletto dalle Camere a maggioranza qualificata e svolgesse il ruolo naturale di garante ed invece un Presidente del Consiglio che venisse eletto, insieme al suo Governo, in elezioni dirette. Ci sembrava un sistema che avrebbe potuto garantire stabilità e contemporaneamente equilibrio e tutela delle garanzie. L'alternativa a questa ipotesi non può però che essere un presidenzialismo maturo. Ipotesi intermedie non sono comprensibili e rischiano di essere dannose. Il corno del dilemma è infatti tra un Presidente della Repubblica con funzioni di garanzia, che non può essere eletto dal popolo, ed uno con funzioni politiche di parte, che non può che essere eletto a suffragio universale e non può svolgere quindi un ruolo di garanzia, che va in questo caso individuato in altri organi costituzionali.

Pensiamo soltanto, ad esempio, alla contraddizione di un Presidente eletto da una parte politica il quale, contemporaneamente, presiede il Consiglio superiore della magistratura, con i conseguenti poteri. Lo stesso concetto di separazione e di equilibrio tra i poteri viene seriamente messo in discussione. Lo stesso equilibrio che rischia di venire meno con l'impostazione scelta nella parte sulla giustizia.

Ferma restando — per sgombrare subito il campo — la nostra condivisione dell'estensione dei diritti dell'accusato nel procedimento penale, non ci convince affatto, invece, la divisione in due sezioni del CSM, che di fatto apre la strada alla separazione delle carriere tra giudici e PM e, per conseguenza, favorisce chi spera si possa arrivare ad un controllo politico sui secondi. Senza parlare della previsione di un procuratore generale che ha potere di attivare l'azione disciplinare e che è eletto dal Senato! I commenti al riguardo sono superflui.

Il segnale che rischia di arrivare con queste modifiche è quello di un tentativo di avviare un ridimensionamento di fatto dell'indipendenza della magistratura. Crediamo che questa parte vada fortemente corretta.

L'impostazione, colleghi, con la quale ci impegniamo, come parlamentari della rete, in questo dibattito costituzionale è di collaborazione e di partecipazione alle necessarie riforme, ad una condizione: che venga sgombrata ogni tentazione contingente di scambio sulla proposta costituzionale e che si dia a questa il giusto rilievo fuori dalle quotidiane polemiche politiche.

L'ultima parte del mio intervento voglio dedicarla a quello che mi sembra il punto più debole dell'intera riforma: l'unico referendum confermativo. Non possiamo approvare il nuovo impianto costituzionale, al quale riconosciamo organicità ma non certo identità tematica al suo interno, con il sistema del prendere o lasciare. È necessario separare i quesiti, per consentire agli elettori di assumere posizioni responsabili su questioni omogenee. Non si tratta di approvare una Costituzione a tocchi; si tratta di esprimersi con consapevolezza su parti della Costituzione. Il rischio plebiscitario è altrimenti evidente.

Non credo, colleghi, che su questo ci si possa arroccare. Credo che nei prossimi mesi occorrerà discutere e riflettere molto, con disponibilità e serenità, perché

stiamo modificando la Costituzione ed è una causa troppo importante per farlo senza ascoltare le ragioni di tutti.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Landi di Chiavenna. Ne ha facoltà.

GIAMPAOLO LANDI di CHIAVENNA. Onorevole Presidente, onorevole presidente D'Alema, onorevoli colleghi, credo, spero che sia comune la consapevolezza della grave crisi in cui versa il nostro sistema politico. Dovrebbe apparire evidente a tutti l'urgente necessità di riformare l'impianto normativo delle nostre istituzioni.

Di riforme istituzionali si parla da decenni. Molti Governi si sono succeduti con l'obiettivo di riformare le istituzioni; eppure, dopo cinquant'anni, le strutture istituzionali del nostro paese sono rimaste quelle del lontano 1948. Si tratta di istituzioni antiquate, fossilizzate, non al passo con i tempi e con gli altri paesi europei con i quali quotidianamente dobbiamo confrontarci.

La Commissione bicamerale, a seguito dei suoi lavori, ha presentato una proposta di legge di riforma costituzionale che dovrà essere quindi giudicata dall'Assemblea di questo Parlamento. Al riguardo vorrei esprimere il mio disappunto per il fatto che si sia sentita necessità di limitare la riforma alla sola seconda parte della nostra Costituzione, precisamente quella relativa all'ordinamento della Repubblica, mentre non si è ritenuto doveroso estendere le modifiche anche alla prima parte, riguardante i diritti ed i doveri dei cittadini. Mi riferisco anche, in particolare, agli articoli 41, 42 e 43 della Costituzione, relativi ai principi economici.

Pur tuttavia, il testo elaborato dalla Commissione bicamerale rappresenta — credo — il punto di sintesi massimo che, non senza problemi, è stato trovato attraverso il consenso della quasi totalità delle forze politiche. Uno sforzo di cooperazione e di responsabilità, dunque, sostanzialmente apprezzabile se letto — come temo vada letto — nell'ambito di un

quadro politico ancora e purtroppo fortemente cristallizzato in un sistema partitocratico, nel quale muovono interessi corporativi più forti dell'interesse generale che dovrebbe guidare i rappresentanti del popolo italiano, cioè il bene comune della collettività.

Laddove, infatti, si riduce il peso del condizionamento del parlamentarismo nelle sue molteplici sfaccettature partitocratiche, là vige una Carta costituzionale agile, moderna, emendabile nel fluire del tempo e plasmabile con l'esigenza del processo di crescita storica e culturale. La volontà popolare così si era pronunciata nel recente passato esprimendo un'opzione pressoché plebiscitaria per un bipolarismo compiuto che desse vita ad un grande e omogeneo movimento liberale e democratico e un grande e omogeneo movimento di socialismo democratico.

Due soggetti politici, dunque, dialetticamente orientati a difendere e a proporre progettualità politiche che affondino le rispettive radici in culture e filosofie distinte, ma non diametralmente contrapposte.

Se questa era la volontà del popolo italiano nei non lontani anni 1993-1994, non pare che le forze politiche che detta volontà dovrebbero rappresentare abbiano inteso seguire tale percorso. Da qui nasce, dunque, la sempre più crescente distanza tra corpo elettorale e classe politica, la disaffezione verso le istituzioni incapaci di cogliere i segnali di progresso e di modernità. Ne è conseguenza logica l'essere stati incapaci di intercettare le effettive esigenze popolari. Si tratta di una riforma zoppa, dunque, e pur tuttavia, nei limiti di cui sopra, un'occasione comunque da non perdere.

Quello che fu chiamato il viottolo della bicamerale tale forse è rimasto, ma non per questo va minato. Questa Assemblea può migliorarne gli indirizzi e ciò che non potrà essere compiuto in questa fase costituente potrà, se ne sussisteranno le condizioni politiche, trovare altre risposte nel prosieguo della legislatura. Ma una cosa è certa, ciò che questa classe politica non può e non deve permettersi è di far

naufregare questo pur zoppo progetto di riforma. Le conseguenze sarebbero devastanti quasi quanto il mancato ingresso in Europa.

Sapremo pertanto tra non molto se i partiti e i loro leader saranno all'altezza dello storico compito che li attende: superare posizioni, ideologie e strumentalità per l'interesse del bene primario del nostro paese.

L'onorevole D'Alema, in occasione dell'apertura dei lavori della Commissione bicamerale disse: « C'è un nuovo inizio e il nostro compito è di consolidare questo nuovo inizio, dare un fondamento istituzionale più solido a questa democrazia ». Si tratta indubbiamente di ottimi propositi, che tuttavia non sono sufficienti per affrontare e risolvere in modo decisivo e duraturo le tematiche necessarie alla riforma e al risanamento del sistema Italia.

Un'organizzazione statale non si improvvisa e non si costruisce solo con i buoni propositi. Non si tratta soltanto di colmare alcune lacune, ma anche di ricostruire *ex novo* il nostro sistema istituzionale. Occorre una riforma sostanziale, una radicale riorganizzazione dello Stato, che va studiata secondo criteri giuridici e politici ben definiti.

Vorrei altresì ricordare un breve passaggio del discorso pronunciato dall'onorevole Fini all'apertura dei lavori della bicamerale in risposta alla citazione dell'onorevole D'Alema: « Entriamo in bicamerale senza prevenzioni e senza pregiudizi, senza preconcetti, ma nel tempo stesso senza cedimenti. Entriamo in bicamerale coscienti del fatto che il Polo tutto ha un contratto sottoscritto con gli elettori e che quel contratto si basa su un binomio presidenzialista e federalista, che deve essere posto al centro delle riforme che, a nostro modo di vedere, servono all'Italia ». Aggiungo il mio personale avviso, vale a dire che il nostro paese, oltre alle riforme, ha bisogno di riacquistare fiducia nel sistema politico e nelle istituzioni. Le riforme si rendono necessarie e improrogabili dopo aver preso atto che il consenso popolare per il « sistema Italia » si va progressivamente esaurendo.

Occorre pertanto costruire un moderno sistema istituzionale in grado di migliorare la governabilità, riducendo il costo dello Stato. Occorre un sistema istituzionale che sia competitivo nel nuovo scenario della competizione globale, un federalismo pragmatico che consenta di applicare fino in fondo il criterio della sussidiarietà, lasciando ampio spazio all'autonomia dei privati e trasferendo le funzioni pubbliche al livello amministrativo più prossimo e controllabile da parte dei cittadini. Solo in questo modo si potranno coniugare le responsabilità dei pubblici amministratori con l'efficienza e la produttività.

È necessario poi limitare ulteriormente le materie riservate allo Stato. Occorre rendere più efficace il federalismo fiscale, limitando il rischio di un incremento della spesa pubblica e della pressione tributaria con un sistema che consenta di stabilire un tetto massimo alla pressione fiscale, compatibile con una vera economia di mercato.

Pur apprezzando in linea di massima il lavoro svolto dalla Commissione bicamerale, devo rilevare tuttavia una sorta di debolezza nel progetto di riforma costituzionale che ci è stato presentato. Infatti, se veramente esiste la volontà di innovare, di snellire e di rendere più agile ed efficienti le nostre strutture istituzionali, se veramente esiste la voglia di costruire un vero federalismo, allora è necessario recidere con coraggio e fermezza tutti quei vincoli che ancora legano questa proposta di riforma costituzionale con la vecchia organizzazione statalista.

La nostra società, alle soglie del terzo millennio, è profondamente cambiata. È molto più complessa, così come lo è la gestione dell'economia in un mondo in rapida integrazione e trasformazione. Lo Stato centrale e burocratico è pesante e va modificato perché, così come è oggi, costituisce un freno al benessere dei cittadini ed un ostacolo allo sviluppo del nostro paese.

Lo Stato non è solo un sistema di regole ma, ancora più, una comunità di persone solidali, unite dall'obiettivo di

costruire e realizzare insieme il benessere del proprio paese. E, proprio per il benessere del proprio paese, è necessaria, a mio avviso, una riforma delle istituzioni che si adegui alle esigenze dei cittadini e dei sistemi istituzionali internazionali.

Queste riforme dunque devono essere volte a rendere più trasparente, efficiente e agile l'azione del Parlamento e del Governo e dovrebbero ispirarsi ad alcuni criteri basilari: dare maggiore rilievo costituzionale alla nostra appartenenza all'Unione europea, al libero mercato, all'autonomia delle istituzioni preposte alla stabilità economica e monetaria, come elementi fondanti della nostra organizzazione costituzionale; rafforzare i principi costituzionali al fine di rendere più efficiente l'articolazione delle regioni, delle province e dei comuni mediante accordi di cooperazione strutturale e la ridefinizione e ristrutturazione degli enti intermedi, con lo scopo di porre questi nella condizione ottimale per svolgere il loro compito, evitando l'intreccio di competenze tra i vari livelli istituzionali e amministrativi.

In sintesi, ritengo sia necessario un federalismo pragmatico capace di saldare piuttosto che disunire, tale da coniugare appunto efficienza, agilità e l'economia dell'amministrazione con la trasparenza della responsabilità del potere decisionale. In sostanza, un federalismo capace di ottimizzare l'impiego delle risorse pubbliche.

Un'ultima riflessione sulla figura del Presidente della Repubblica. Il compromesso tra presidenzialismo e parlamentarismo raggiunto in bicamerale porta all'elezione diretta di un Presidente della Repubblica non di Governo, ma di garanzia. Ritengo peraltro che una figura di Capo dello Stato, così come proposta dal progetto di riforma costituzionale presentato dalla bicamerale, ridotta alle sole funzioni di tutela e garanzia del rispetto della Costituzione e del regolare funzionamento dei pubblici poteri, sia troppo limitata in un paese come il nostro, in cui regna ancora sovrana la partitocrazia. A mio avviso dare una forte rappresentanza

al Presidente della Repubblica che sarà eletto da milioni di cittadini, per poi fargli assumere solo il ruolo di notaio e garante, rischia di creare un conflitto latente tra il Capo dello Stato e la maggioranza parlamentare di Governo, soprattutto nel caso di disomogeneità politica tra Presidente e maggioranza.

Avrei sperato e riterrei opportuno che alla figura del Capo dello Stato fossero attribuiti maggiori poteri perché, come sostenne a suo tempo Piero Calamandrei, in sede di Assemblea costituente, già ricordato più volte in questo dibattito, il presidenzialismo serve proprio quanto più numerosi sono i partiti, perché li obbliga a coalizzarsi su un programma e sui candidati, rendendo quindi il popolo arbitro democratico di una scelta tra possibili alternative.

Concludo, signor Presidente, augurandomi di poter approvare un progetto costituzionale che ci conduca alla costruzione di una democrazia più efficiente, alla realizzazione di uno Stato più agile, alla crescita della nostra società civile, capace di portare in Europa e nel mondo un paese più forte, più moderno, più unito e più rispettato. Auspico che questo dibattito costituisca il primo passo fondamentale vero un processo rigenerativo del sistema costituzionale italiano.

Far fallire i lavori della Commissione bicamerale lacererebbe il tessuto sociopolitico del nostro paese. Dobbiamo dunque lavorare tutti insieme per ridestare nei nostri elettori la fiducia verso il loro paese e offrire loro qualcosa in cui veramente credere.

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

CIRIACO DE MITA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, l'intimità del dibattito credo che ci consenta anche di recuperare l'irrazionalità delle motivazioni della nostra riflessione.

All'onorevole Mancuso vorrei dire con molto rispetto — e lui sa che la mia affermazione è vera — che nel suo discorso, a parte l'indicazione di questa o

quella difficoltà, dal punto di vista del lavoro che stiamo facendo rilevo un limite: in un atteggiamento costituente, in una cultura costituente, tutte le volte che si trova a fronteggiare un problema l'uomo è stretto dalla contraddizione se affrontare il problema per superarlo (e quindi nella difficoltà dà un'indicazione per superarlo), o viceversa lasciarsi tentare agevolmente dalla denuncia della difficoltà. Credo che il suo discorso abbia imboccato la seconda strada che, mi consenta di dirlo, è la strada dell'impotenza.

Ho l'impressione che l'inerzia, che ha sviluppato nella pubblica opinione un moto di protesta legittima e quindi di dissenso rispetto al disordine istituzionale — a volte la forza dell'inerzia è inarrestabile — sia cessata perché il lavoro della bicamerale — mi rivolgo al presidente ed ai relatori, che sono maggiormente responsabili di questa iniziativa — ha invertito questo corso. Credo pertanto che ora sia debole — non voglio dire irresponsabile, come ha affermato ieri l'onorevole Fini — alimentare l'illusione che il rinvio sia la soluzione migliore. Questo è il problema e sulla quantità di proposte presentate abbiamo il dovere di concorrere a perfezionarle, a migliorarle e ad approfondirle. Questo nella convinzione — lo voglio dire cordialmente al presidente D'Alema per confortarlo nel suo lavoro — che noi scontiamo, nella storia costituzionale del nostro paese, un difetto storico che è superato: dopo la costituente non abbiamo più avuto una politica costituzionale e le ragioni storiche spiegano questa difficoltà.

Il momento costituente fu infatti il risultato di un lavoro convergente delle forze politiche espresse in questo Parlamento; la politica in seguito divise il paese e non era immaginabile praticare una politica costituente in un paese diviso.

Questa condizione non c'è più, per grazia di Dio; lo dico a tutti coloro i quali sottolineano la condizione nuova delle alternative possibili — su questo dovremmo fare una riflessione di merito — affermando che il lavoro della bicamerale

non è la riscrittura dell'ordine nuovo dell'universo. Il lavoro della bicamerale è la ricostruzione di alcune regole di convivenza che poi consentiranno — me lo auguro — una politica costituzionale continua. È come la ristrutturazione di una casa. Non sono mai stato innamorato dei costituzionalisti rigidi né di quelli flessibili: le Costituzioni si fondano sempre su due principi, ed in primo luogo sull'elemento fondante della convivenza. Questo, più che una norma scritta, è un valore civile maturato nella coscienza di una comunità. La norma garantisce il fatto che esige la norma. Pretendere di scrivere nella Costituzione che le regole della nostra convivenza fanno riferimento a valori estranei, anche se altissimi, sarebbe una grande astrazione.

Direi che il valore fondante è costituito dai fatti della storia di una comunità. Ha fatto bene l'onorevole Mussi a ricordare come la Costituente nacque a seguito della lotta al fascismo e della Resistenza; credo che oggi questo accordo reinterpreti questa condizione, non nel senso di cancellare la storia, di chiedere abiure od esigere pentimenti; realizza un fatto nuovo, culturale prima che giuridico, relativo ad un'evoluzione complessiva delle culture che irrigidivano il dialogo e rendevano impossibile la convivenza.

Questa è la novità, che fa riferimento ai valori della libertà sanciti nella prima parte della Costituzione, che nessuno ha chiesto di modificare e che nessuno modifica. Vi sono poi le forme concrete di realizzazione dell'amministrazione di questi valori; i valori astratti come norma non esistono, introducono facoltà o divieti, costruiscono possibilità dell'agire — ed è la seconda parte della Costituzione — il che non rappresenta una scelta riduttiva, è la sola scelta utile, possibile. Sono gli strumenti che consentono la vita democratica e la realizzazione della condizione di libertà di un popolo a dover essere adeguati, ricondotti alle diverse ragioni storiche che spiegano i comportamenti mutati della pubblica opinione.

La lettura, l'impegno, la motivazione, la convinzione del nostro impegno sono se-

gnate da questo limite, che non è tale perché ci prescriviamo di non andare oltre un determinato punto; è la consapevolezza che la stessa norma organizzativa del potere che individuiamo sarà sollecitata dai cambiamenti della società. Più rapidi saranno i cambiamenti, più necessario sarà il mutamento della regola, della condizione della convivenza.

Il mio potrebbe sembrare un giudizio di parte essendo stato membro della Commissione bicamerale, ma ritengo utile e positivo il lavoro svolto. Ritengo che la tentazione di fare appello al popolo per contraddirlo sia una cosa irresponsabile, oltre che di difficile attuazione. È più un'azione di ostruzionismo che l'indicazione di un percorso utile e praticabile.

Abbiamo il dovere di tener conto dell'orientamento della pubblica opinione per persuaderla e coinvolgerla affinché le regole che ci diamo siano accettate; giocare sulla contrapposizione istituzione-volontà popolare porta alla radice il disordine. Avrebbe titolo per un'operazione del genere — anche se non mi pare esistano operatori di questo tipo sul mercato — chi, di fronte all'ordinamento esistente o prevedibile, avesse la capacità di vagheggiare un ordine nuovo, che non mi pare abbia riferimento nel pensiero, né nella cultura, né nei comportamenti? Mi sembra più un segno tardivo di impotenza anziché una novità interessante per il governo delle nostre comunità.

Questo accordo è liquidato come « accordo della crostata »; se n'è discusso parecchio, però anch'esso è recuperabile nella tradizione democratica del nostro paese. C'è l'« accordo della crostata »...

FABIO MUSSI. Non si è mai capito se poi la crostata sia stata mangiata.

CIRIACO DE MITA. Non lo so perché non c'ero.

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo e sulle pubbliche amministrazioni*. È arrivato il momento di dirlo: era una *crème caramel*!

CIRIACO DE MITA. C'è un precedente, senatore Salvi. In un altro momento di difficoltà della politica del paese ...

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo e sulle pubbliche amministrazioni*. Ora che siamo tra noi, possiamo dircele le cose.

CIRIACO DE MITA... dopo il centrismo, quando la politica italiana si stava incamminando lungo difficili percorsi per la costruzione dell'equilibrio politico, fu ricomposta una forma di equilibrio politico che preparò l'evoluzione del centro-sinistra con il « pranzo del pescatore ». Tu non eri nato e non lo puoi ricordare, io ero nato ma non partecipai. Che scandalo c'è?

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo e sulle pubbliche amministrazioni*. A Gallipoli c'era l'aragosta.

FORTUNATO ALOI. È una gastronomia.

CIRIACO DE MITA. Non mi pare — come dire — che questi siano argomenti.

È vero che gran parte del dibattito politico spesso è accompagnata più dalla liquidazione del problema che dall'argomento; l'insulto sostituisce l'argomento.

Ritengo che sia l'ultimo rigurgito di una stagione che si va esaurendo. Credo che il fermento che la nostra comunità politica attraversa sia impastato dell'una e dell'altra cosa. Spetta a noi, a chi pretende di essere classe politica, fare in modo che questo fermento consenta di raccogliere le scorie affinché il luogo possa nascere.

Certo, il lavoro della bicamerale non è immune da censure, per esempio da quelle lessicali; indubbiamente è un problema reale. Tuttavia anche da questo punto di vista, lo sforzo va fatto in positivo. Non è sufficiente dire « no ». Sono stato un osservatore sereno ed attento durante i lavori della bicamerale ed ho tratto una convinzione che potrebbe essere una regola: tutte le volte in cui i

membri della Commissione hanno discusso del problema su una data questione e si sono sforzati di trovare una soluzione, non solo l'hanno individuata, ma essa è apparsa anche la più adeguata possibile. Anche la formula è una forma accettabile e perfettibile.

Tutte le volte in cui la discussione si è impiccata *a principia*, ha contrapposto bandiere, per non dire tutte le volte in cui non si è deciso, ognuno si è illuso di introdurre nella norma costituzionale questa o quella regola.

Mi auguro che i lavori della Camera si svolgano in un certo modo e spero che ci si convinca che debba essere così. Infatti, ora siamo di fronte ad una proposta — mi sembra che D'Alema l'abbia detto qualche tempo fa — sulla quale dire « sì » o « no », oppure rispetto alla quale proporre modifiche. Ma non possiamo più dividerci tra chi dice « sì » e chi dice « non lo so ». Il « non lo so » non appartiene alla politica.

FILIPPO MANCUSO. Noi lo sappiamo !

CIRIACO DE MITA. Onorevole Mancuso, ho poco tempo e c'è un Presidente tiranno nei miei confronti.

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo e sulle pubbliche amministrazioni*. Biondi tiranno ? No !

CIRIACO DE MITA. Con me sì !

PRESIDENTE. Tiranno, *erga omnes* ! Lei è uno che se le lega al dito; lo sciolga, il dito, e vada più spedito !

CIRIACO DE MITA. Non rubatemi i pochi minuti che ho a disposizione.

PRESIDENTE. Le darò qualche « tempo supplementare » !

CIRIACO DE MITA. Mi soffermerò su una questione, cercando di autolimitarmi, anche se ritengo che le problematiche più rilevanti dal punto di vista istituzionale siano tre. Noi, nella Commissione bicamerale, per decisione del Parlamento, non

abbiamo assunto la prima di tali questioni. Ho affrontato l'argomento nel momento in cui abbiamo dato vita alla Commissione: ritenevo e ritengo che la questione più rilevante dal punto di vista dell'ordinamento istituzionale sia il ripensamento dell'ordinamento dello Stato sociale. Quando infatti discutiamo dei diritti del cittadino e manifestiamo l'intenzione di consentire al cittadino di partecipare al potere, in realtà, se non definiamo adeguatamente il potere del cittadino, avvicinarlo soltanto ad esso non ha un grande significato. L'elemento che caratterizza il momento più acuto della crisi dell'ordinamento riguarda le conquiste che i cittadini hanno realizzato in questo ultimo secolo. Insieme a tante difficoltà, a tanti limiti, a tanti errori, non vorrei che ci dimenticassimo delle grandi conquiste conseguite.

La seconda questione riguarda la forma di Stato, problema importante poiché concerne il riordino.

La terza questione attiene al Governo. Tale tematica ha portato ad enfatizzare eccessivamente il dibattito negli anni passati ed anche durante il lavoro della bicamerale. Credo che vi sia stata una ragione di ciò; infatti, negli anni passati, tutte le volte in cui si è tentato di affrontare il problema del riordino si è visto che l'impedimento era rappresentato dalla legge elettorale e dal Governo. A nostra memoria, negli anni ottanta, tutte le volte che qualcuno poneva il problema del riordino della legge elettorale e del recupero del principio di maggioranza si minacciavano le elezioni, con l'impossibilità, quindi, di risolvere il problema.

Abbiamo pertanto interiorizzato che questa fosse la questione di maggiore importanza. Dal punto di vista dell'operatività lo è, perché senza Governo e Parlamento funzionanti è difficile realizzare le riforme. Se però immaginiamo che tutti i problemi del riordino si risolvano con la definizione del Governo e della legge elettorale, mi pare non sia così. Anzi, sotto questo profilo, voglio dirlo ai colleghi parlamentari che si occupano di questa questione, ho una qualche paura.

Noi stiamo interiorizzando, non so con quanta consapevolezza, un riordino del potere fine a se stesso: l'efficienza dell'istituzione per l'istituzione, soprattutto per quanto riguarda il Governo. Ciò ignorando che l'efficienza delle istituzioni fa riferimento alla tutela dell'interesse dei più.

La democrazia moderna — e non — si fonda su un equilibrio difficile, mai definito una volta per tutte. Non a caso riscopriamo che la democrazia è un processo, non l'illusione di realizzare, un ordine alto pensato prima e poi calato nella realtà. Proprio perché è così, il rapporto tra partecipazione e potere non è definibile una volta per tutte, ma quel rapporto fa riferimento alle istituzioni della partecipazione, che sono le Assemblee elettive.

Mi pare che nella definizione del problema del Governo ci siamo lasciati tentare da un luogo comune. Questa osservazione, onorevole Salvi, non è rivolta a lei. È solo che lei è il relatore.

Le due forme di governo che le democrazie moderne conoscono, quella del Governo presidenziale e quella del Governo parlamentare — lo dico a tutti coloro che pensano che il presidenzialismo sia una sorta di rivoluzione degli anni 3000 — coesistono. Il Governo parlamentare inglese e quello presidenziale americano sono nati quasi contemporaneamente. Non a caso, uno studioso serio del costituzionalismo inglese, Bagehot, quando ne parla — in Italia è stata pubblicata un'edizione di questo pensatore, non era uno studioso, curata in maniera pregevole dal professor ...

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo e sulle pubbliche amministrazioni*. L'ha curata il professor Rebuffa.

CIRIACO DE MITA. ...curata in maniera pregevole dal professor Rebuffa — discutendo sulle due forme di Governo, conclude che non c'è grande differenza. Aggiunge però: «Noi preferiamo la forma di Governo parlamentare perché la sede del Parlamento, rendendo solenne gli atti

del Governo, costruisce un rapporto meno mediato tra interesse della collettività ed atti di Governo». Ciò è un po' vero, anzi, lo è moltissimo. Chi richiama alla memoria gli studi pregevoli di De Ruggero sulla storia del liberalismo europeo trova subito la spiegazione persuasiva di come la pratica istituzionale inglese, meno legata alla suggestione di affermare una verità od una cosa giusta in astratto, ed un po' più calata nel rapporto istituzioni-processi, abbia consentito a quelle istituzioni di attraversare momenti diversi senza grandi difficoltà.

Se allora è così — ed è così —, dire che la scelta di progresso sarebbe il presidenzialismo, mentre la scelta conservatrice, moderata, reazionaria sarebbe quella del Governo parlamentare, mi sembra un'affermazione inutile e senza senso, che andrebbe dimostrata.

Come abbiamo scelto in bicamerale? Nessuno deve essere coerente con le scelte che ha fatto, ma almeno dovrebbe spiegare perché ha cambiato opinione: diversamente il dialogo diventa inutile. La pratica della democrazia fondata sul dialogo è legata a questa conclusione di vincolo. Poi si cambia e si può dire: sono intervenuti questi fatti o questi elementi.

Che cosa è avvenuto in bicamerale? Ieri ho ascoltato con molto stupore il discorso di Berlusconi, che sembrava più il discorso della ritirata che quello della costituente. Da una parte rivendicava un merito, che gli va riconosciuto. È un fatto che nel momento più difficile dei lavori di questo Parlamento, quando l'esagitazione movimentista ipotizzava il passaggio costituente, egli assunse una posizione non a favore di qualcuno o di qualcosa, ma una posizione responsabile. In politica gli atteggiamenti responsabili sono quelli che costruiscono qualcosa: la politica dello scambio non ha grande respiro.

In quell'occasione, dunque, Berlusconi concorse ad eleggere il presidente D'Alema e questo, a mio avviso, fu un fatto positivo, non per la quantità di voti — sarebbe stato eletto lo stesso: la maggioranza c'era —, ma perché creava una disponibilità degli animi ad affrontare le

questioni più per ricercarne le soluzioni che per utilizzarle come sede di scontro.

Poi durante i lavori della bicamerale c'è stata la « staffetta », ma io considero anche questa naturale. L'onorevole Fini, che aveva assunto posizioni costituenti, si scoprì poi disponibile anche ad altro. È positivo: non dobbiamo precluderci la speranza che ognuno di noi possa ravvedersi, onorevole Mancuso: neppure lei dovrebbe disperare circa la possibilità, ad un certo momento, di far subentrare la riflessione all'invettiva, perché questa non porta da nessuna parte! L'invettiva è legittimata solo da chi si identifica con la divinità e neppure chi si identifica con la divinità ha questa presunzione: s'immagini quando l'invettiva è legata solo ai mutevoli umori delle persone!

Risolse, a mio avviso — gliene ho dato atto in privato, in pubblico, dovunque — un punto difficile del lavoro della bicamerale, perché ci trovammo ad aver deciso l'elezione diretta del Presidente della Repubblica con l'orientamento maggioritario che pensava di fare un'altra scelta. È stata l'incursione della lega che ha cambiato l'orientamento: lo dico qua e credo nessuno possa muovere censure. Da un punto di vista sostanziale quel voto era molto discutibile perché il voto non è la raccolta della quantità del consenso (Aristotele queste cose ce le ha insegnate da secoli), ma esso è legato alle opinioni. Il voto della lega, invece, fu una quantità che pesò: da assalitori, da guastatori. E — perché non dirlo? — avemmo un momento di grande incertezza: il problema si risolse — è agli atti della bicamerale — con la dichiarazione del Polo. Fini parlò, infatti, per nome e per conto del Polo: è agli atti! Poi questo Polo è una cosa così confusa: a volte c'è, a volte non c'è, a volte lo vogliono fare... Ma là c'era!

MASSIMO D'ALEMA, *Presidente della Commissione parlamentare per le riforme costituzionali*. Almeno fu dichiarato!

CIRIACO DE MITA. A nome del Polo Fini dichiarò che l'elezione diretta del Capo dello Stato non comportava l'attri-

buzione allo stesso di poteri di governo e noi abbiamo lavorato su questa ipotesi.

Ecco dunque le decisioni, che sono quasi unanimi. Su tale posizione, infatti, dissentì soltanto il gruppo di rifondazione comunista, mentre tutti gli altri si espressero favorevolmente.

Presidente, è terminato il tempo a mia disposizione?

PRESIDENTE. Le concedo un supplemento per ottenere la sua benevolenza, alla quale tengo molto.

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo e sulle pubbliche amministrazioni*. Per effetto intimidatorio!

CIRIACO DE MITA. Purtroppo da quell'orologio sembrava che fosse mezzogiorno...

PRESIDENTE. Io ne ho uno che è più spietato! Comunque continui, non siamo così fiscali, almeno io!

CIRIACO DE MITA. Dovremmo allora discutere su questo argomento.

All'onorevole Salvi vorrei dire che le obiezioni, che si muovono a questa posizione un po' indefinita, perché nella norma è tale, tra la funzione del Presidente e quella del Governo parlamentare che abbiamo conservato, non è un'obiezione da liquidare. Non la spiego né la raccolgo con chi, individuando la difficoltà, vuole cambiare la decisione, ritenendo che siccome c'è questa difficoltà, dobbiamo eleggere il Presidente del Consiglio.

Tra le novità del movimento dei sindacati c'è indubbiamente qualche stravaganza, come in tutte le cose nuove che sorgono, però questa non mi pare sia nella logica della decisione della Commissione bicamerale. Invece rispetto all'altra novità, il potere del Presidente della Repubblica e la conservazione del governo parlamentare (perché questa è la decisione), abbiamo il dovere di introdurre non tante norme (quelle costituzionali peraltro sono poche) purché siano chiare.

Allo stato attuale, intravedo qualche possibilità di equivoco. In Commissione bicamerale mi sono sforzato inutilmente di farlo presente; quindi, da questo punto di vista sono legittimato a sollevare la questione anche in tale sede.

Se il governo parlamentare deriva la sua forza e la sua esistenza dalla fiducia del Parlamento, comunque data, essa esiste, anche se abbiamo previsto che nella sua formazione possa essere presunta (visto che si può votare la sfiducia, vuol dire che essa è implicita), ma una fonte di legittimazione non meno rilevante è quella del consenso elettorale. Infatti è previsto che il Capo dello Stato dia l'incarico di formare il Governo con riferimento al risultato elettorale, il quale legittima la maggioranza e l'eventuale Presidente del Consiglio. Quindi, la fiducia, da un punto di vista sostanziale, c'è.

Perché allora non perfezionare la norma che consente di garantire la stabilità dell'esecutivo? Il problema del governo parlamentare è la stabilità dell'esecutivo. Non si può immaginare — accenno solo a questo argomento che nelle mie intenzioni doveva essere il punto centrale del mio intervento — che il Parlamento possa diventare il coro muto nell'ordinamento costituzionale nuovo che ci diamo.

Sollevo peraltro alcune preoccupazioni sulle modifiche regolamentari che ci siamo dati, perché se esse sono funzionali soltanto a registrare le decisioni del Governo, ritengo che la funzione del Parlamento, come momento della rappresentanza in una democrazia della partecipazione, non venga valorizzata e che si vada in una direzione — questa sì — oggettivamente rischiosa.

Onorevole Salvi, i costituenti non adottarono la forma del parlamentarismo puro; essi, rispetto alla forma di Governo parlamentare, si posero il problema della stabilità e non lo risolsero, ma pure loro avevano la consapevolezza della sua esistenza. Chi ha risolto il problema nel primo ventennio — questo dovrebbe farci riflettere — fu la concezione delle coalizioni degasperiane, che organizzò un sistema proporzionale con effetti maggiori-

tari. L'ipotesi della competizione di coalizioni in contrapposizione faceva vincere una coalizione e la nostra forma di Governo ha resistito bene. La stabilità di Governo vi è stata fino a quando il sistema politico non è cambiato.

Voglio dire perciò all'onorevole Mussi, ma credo di doverlo dire all'onorevole D'Alema, di stare attenti e di non illudersi sul fatto che le coalizioni si formino con le coercizioni dei sistemi elettorali.

Le norme, costituzionali e non, sollecitano comportamenti. Quando nella nostra testa subentra l'illusione che la norma sostituisca i comportamenti, in realtà non si va molto lontano.

Concludo ringraziando il Presidente per la sua benevolenza.

PRESIDENTE. Anche i colleghi!

CIRIACO DE MITA. Credo che, se nella discussione sulla forma di governo perfezionissimo le norme che garantiscono la stabilità dell'esecutivo con l'ipotesi di un sistema elettorale che elegga la maggioranza (non è argomento di discussione e non ho il tempo per trattarlo, ma il problema esiste), tutte le cose che si paventano non avranno senso. E non è detto (il relatore Salvi lo ha ripetuto e lo ha spiegato) che i Presidenti della Repubblica eletti siano in contraddizione con gli ordinamenti esistenti. Non riesco a capire perché vi dovrebbe essere questa contraddizione.

Credo che il lavoro del Parlamento potrà essere utile per una riflessione serena, per un concorso responsabile, per una competizione tra i partiti e gli uomini che sono nei partiti al fine di utilizzare la propria intelligenza per risolvere un problema e non per impedirci di risolverlo (*Applausi dei deputati dei gruppi dei popolari e democratici-l'Ulivo e della sinistra democratica-l'Ulivo — Congratulazioni*).

PRESIDENTE. La ringrazio, onorevole De Mita. Le ho consentito di parlare sette minuti in più e questo dimostra che non sono poi così avaro di simpatie nei suoi confronti! Dovrò però consentire che an-

che altri colleghi, se vorranno esaurire i loro interventi, abbiano il tempo di farlo, perché a volte dispiace interrompere gli oratori.

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

DANIELE APOLLONI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, cambiano le sedi e gli argomenti all'ordine del giorno, ma la sostanza non cambia. Quale sostanza? Quella della fasulla democrazia che regna a Roma, quella stessa democrazia con la quale oggi, in quest'aula, sono concessi sette, forse otto miseri minuti ad un rappresentante della lega nord per l'indipendenza della Padania, di quella fetta d'Italia che da tempo ormai ha detto « basta » all'ingiustizia all'italiana.

Non c'è tempo per chi vuole esprimere il libero pensiero di una fetta d'Italia che proprio in questi giorni ha denunciato il vostro regime pseudodemocratico sulla questione delle quote latte. In questi giorni la forza, la vera forza genuina di questa fetta d'Italia è salita finalmente a galla per ribadire ciò che una certa schiera di lavoratori ha fatto in quel di Vancimuglio, e non solo in quella zona.

Da soli contro tutti, contro quelle stesse pseudoistituzioni che secondo l'opinione dell'italiano medio vorrebbero sembrare democratiche, salde e stracolme di senso del diritto, ma che in realtà hanno dimostrato come la vostra democrazia si sia rivelata nel suo più feroce aspetto dittatoriale, tipico del più classico degli Stati di polizia.

Con questo, signor Presidente e onorevoli colleghi, voglio dire che la lega nord per l'indipendenza della Padania è qui per farvi rendere conto di come la revisione della seconda parte della Costituzione italiana deve fare i conti con una tappa obbligatoria. E questa tappa si chiama autodeterminazione. Se l'autodeterminazione ci fosse stata prima dei vergognosi interventi della polizia ai danni dei coltivatori, a quest'ora il Governo italiano non avrebbe fatto la meschina figura che ha fatto sghignazzare i partner europei.

La lega nord per l'indipendenza della Padania aveva sottoposto da tempo alla Commissione bicamerale una proposta di legge costituzionale, che purtroppo non ha avuto il benestare del Presidente della Camera, la quale prevedeva norme per lo svolgimento di un referendum sull'autodeterminazione. Abbiamo anche proposto di inserire nella Costituzione la frase: « Pubblico e privato sono due sfere parimenti sovrane e se tra queste due sfere sorgono conflitti decide la volontà popolare attraverso un referendum ».

Il significato, la *ratio* era tanto semplice quando fondamentale. L'autodeterminazione indica il diritto naturale dei popoli di darsi un regime politico interno, nonché il diritto delle popolazioni di acquisire l'indipendenza. Del resto non stupiamoci se al principio di autodeterminazione si sono rifatte in questi ultimi anni molte comunità che intendono distaccarsi dagli Stati di cui fanno parte.

Il federalismo è fonte di unione, non di separazione come tanti vogliono insinuare nei nostri confronti. Noi vogliamo anticipare in Padania il modello federalista spagnolo. È la stessa Costituzione spagnola a prevedere comunità autonome alle quali sono attribuite diverse competenze in esclusiva, cioè nelle quali lo Stato centrale non può interferire. Ma soprattutto, l'organizzazione territoriale del Regno di Spagna è basata su autonomia a geometria variabile. La Costituzione iberica prevede cioè il perseguimento da parte delle dirigenze delle comunità autonome di un progressivo ampliamento del proprio grado di autonomia. Così, se inizialmente era apparsa la necessità di accordare un grado spiccato di autonomia alle nazionalità storiche (i catalani, i baschi e i galiziani), alle altre aree non era stata preclusa la possibilità di intraprendere con il tempo una strada analoga, accedendo di conseguenza ad uno *status* di autonomia. Nel 1993 il Parlamento spagnolo ha votato una legge che assegna le dieci comunità più vicine all'autogoverno. Da allora queste ultime si danno da

fare per allargare di nuovo lo scarto, cercando di strappare a Madrid ulteriori poteri.

Ma non c'è solo Spagna: anche Scozia e Canada. Tre fulgidi esempi sui quali fareste bene a meditare profondamente.

Signor Presidente, onorevoli colleghi, è evidente che la riforma costituzionale è viziata sin dall'origine. Anzi, si sono voluti introdurre concetti che poco hanno a che fare con l'autodeterminazione e molto con il sistema centralista. Ciò, sin dal primo articolo; la Repubblica, che non viene definita federale, è formata da regioni, province, comuni e dallo Stato. Dallo Stato? Ecco il vostro zampino, il tentativo di costituzionalizzare l'immortalità dei ministeri romani. Francamente non si capisce poi la scelta di prevedere nel testo costituzionale che Roma sia la capitale della Repubblica, visto che tale precisazione non era presente nemmeno nel testo del 1948.

Concludo, ribadendo il concetto che una Costituzione veramente democratica deve contenere il diritto di un gruppo o di una nazione in qualsiasi modo formatasi a staccarsi da uno Stato o a scrollarsi di dosso il governo cui è sottoposto. La legge di riforma della Costituzione italiana è una farsa, né più né meno. Il perché lo si capisce sin dall'inizio del testo, ovvero dal titolo « Ordinamento federale della Repubblica ». Dunque, un clamoroso e vergognoso tentativo di fare finta di cambiare qualcosa. Sono invece sicuro che nulla di sostanziale cambierà, riforma o non riforma. In questo Stato, ancora così centralizzato, chi detiene il potere a Roma può gestire un potere enorme perché tutto deve passare al vaglio di Ulivo, Vaticano, sindacati e grandi industrie, assolutamente restii all'idea di cambiare qualcosa. Il fatto di non avere volutamente indicato uno schema federalista in questa riforma costituzionale è innanzitutto una colpa oltre che un limite molto grave, che non potrete negare all'alba del giorno in cui la Padania sarà cosa fatta (*Applausi dei deputati del gruppo della lega nord per l'indipendenza della Padania*).

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

CLAUDIA MANCINA. Presidente, colleghi, nelle settimane che hanno preceduto l'inizio di questo dibattito è giunto da più parti l'invito a non « blindare » il testo del progetto elaborato dalla Commissione bicamerale e ad operare numerosi interventi di modifica. Si è proposto di revocare la scelta del semipresidentialismo e di ritornare al premierato.

Si è avanzata la richiesta di sezionare il referendum finale in più consultazioni. Di certo, il testo non è « blindato », né potrebbe esserlo: le Assemblee, ovviamente, sono sovrane e, del resto, è compito del Parlamento farsi attento ascoltatore e interprete delle sollecitazioni che vengono dalla pubblica opinione e dagli esperti. Siamo peraltro consapevoli, come è emerso fin dalle relazioni introduttive, che alcune critiche sono fondate e devono avere risposte positive.

In primo luogo, l'assetto federale deve essere reso più fluido e più operativo. Non serve certamente al paese un federalismo che moltiplica i vincoli burocratici e sovrappone i soggetti e i momenti delle decisioni. Soprattutto, nell'attuale testo manca la proiezione del federalismo nel centro politico nazionale, cioè manca quella Camera federale che con tanta insistenza viene rivendicata dalle comunità locali, che nel nostro paese sono già una realtà viva e forte, e che hanno bisogno di soluzioni istituzionali che ne liberino le energie. Spero che l'Assemblea farà la scelta che la Commissione non ha saputo o non ha voluto fare, cioè la scelta di un Senato federale.

Ci sono negli emendamenti presentati dalla sinistra democratica e da altri gruppi e anche in quelli proposti alla Commissione dai rappresentanti delle regioni e delle comunità locali due soluzioni: quella di un Senato misto e quella di un Senato eletto contestualmente ai consigli regionali, e perciò sganciato dalla dinamica politica nazionale e legato invece a quella regionale. Mi dichiaro più favorevole a questa seconda ipotesi, mentre

considero troppo forzata una terza ipotesi pur presente: la traduzione in italiano del *Bundesrat*, che ieri il collega Bressa ha difeso con tanta passione e perspicacia. È forse utile in questo caso trovare una soluzione nuova. Quel che conta, comunque, è rispondere in modo non evasivo all'esigenza di prevedere un luogo politico di raccordo tra il sistema nazionale e il sistema del federalismo. Altrimenti, l'intenzione che ha presieduto e presiede ai nostri lavori, di articolare l'unità nazionale in modo più efficace e più moderno, potrebbe rovesciarsi nel suo contrario e favorire le tendenze alla rottura di quell'unità, che pure sono presenti. Mi auguro che su questo punto saremo in grado di raggiungere una soluzione comune; l'insieme del dibattito mi pare autorizzi fiducia.

Altrettanto importante mi sembra arrivare a definire l'elezione diretta del presidente della regione, senza la quale il soggetto principale del federalismo, cioè la regione, sarebbe troppo debole.

Sul punto relativo alla forma di governo le posizioni sono più distanti e talvolta conflittuali, e mi riferisco ovviamente anche a posizioni espresse al di fuori di questo Parlamento. La forma di governo proposta dalla Commissione — a seguito di un voto che il presidente D'Alema ha definito « rocambolesco » — è quella di un semipresidenzialismo temperato, come è stato detto, cioè una versione mitigata del modello francese. Essa suscita molte riserve e ostilità, anche per via del modo in cui la Commissione è pervenuta a questa scelta. Se ne è parlato anche poco fa da parte dell'onorevole De Mita.

Ma vorrei ricordare a questo proposito che senza la lega le due ipotesi, premiato e presidenzialismo, sarebbero uscite quasi alla pari dal voto. E vorrei ricordare che per alcune settimane prima di quel voto la Commissione si era inutilmente misurata con la difficoltà di trovare soluzioni tecniche per definire un premiato senza elezione diretta del *premier*; un'elezione diretta che risultava inaccettabile a quegli stessi che oggi sono contrari all'elezione diretta del Presidente.

Insomma, voglio dire che il voto della lega ha avuto un effetto così esplosivo perché c'era di fatto un'*impasse* della Commissione. Mi pare mistificante attribuire invece al voto della lega un valore quasi miracoloso in quella circostanza. E questo è importante anche per il futuro. Voglio dire che lo spazio che avrà l'azione di disturbo della lega sarà commisurato alla mancanza di un accordo e di una precisa direzione politica da parte delle forze che hanno guidato il lavoro della bicamerale.

Ritengo che l'elezione diretta del Presidente sia di gran lunga preferibile a quella del *premier*, perché non ha i caratteri di rigidità che sarebbero propri di un'elezione diretta del Primo ministro, modello che peraltro, come è noto, non esiste in nessuna delle grandi democrazie europee, ma soltanto in Israele.

La figura del Presidente, così come emerge dal testo della Commissione bicamerale, è equilibrata e coerente ed appare omogenea a molti casi europei. Tuttavia, è mia opinione che i poteri del Capo dello Stato eletto direttamente debbano essere ampliati.

Il pregio della soluzione semipresidenziale sta nella sua flessibilità, che consente, secondo equilibri politici, una gamma di varianti interne, da un ruolo dominante del Presidente ad un ruolo dominante del Primo ministro, anche se il rapporto maggioranza parlamentare-Governo resta saldo.

La soluzione semipresidenziale si può escludere se si ritiene che gli svantaggi della flessibilità siano superiori ai vantaggi. Se, però, si sceglie questa strada, è sbagliato — a me sembra — incamminarsi rinunciando proprio alla sua maggiore dote. Flessibilità vuol dire ampliare il potere di scioglimento, che non rinvia all'idea di un potere autoritario ma all'arbitraggio decisivo del suffragio universale.

È difficile disporre del valore dissuasivo del potere di scioglimento tipizzando *ex ante* tutti i casi in cui ce ne può essere bisogno, anche se gli sforzi del relatore Salvi, di integrare il caso di elezioni anticipate in seguito a nuove elezioni

presidenziali, così come quello del senatore Passigli, con il suo emendamento volto a far venire alla luce le crisi latenti, si sono mossi molto bene in questa direzione.

Ritenendo che il potere di scioglimento dovrebbe essere più ampio e non tipizzato, debbo dire fin d'ora che l'eliminazione di una o dell'altra di quelle due preziose norme — emendamento Salvi ed emendamento Passigli — mi porterebbe a giudicare inaccettabile il testo nel suo complesso, configurandosi una rigidità che porterebbe a seri pericoli di crisi di sistema, con un regolatore delle crisi eletto direttamente (il Presidente), ma impedito dalla Costituzione a svolgere fisiologicamente il proprio ruolo.

L'elezione diretta del Presidente ed i suoi poteri, che non sono di governo in modo diretto ed esclusivo ma di indirizzo politico, sono visti con preoccupazione da una parte delle forze politiche, soprattutto a sinistra. Agisce ancora — il senatore Cossutta lo ha detto esplicitamente — il timore dell'uomo forte, dell'uomo della provvidenza, timore che agì comprensibilmente nei costituenti; comprensibilmente, certo, ma sappiamo che fu proprio quel timore a produrre un meccanismo istituzionale di decisioni congiunte — come osserva Cassese — e, quindi, una democrazia bloccata, incapace di decidere.

Proprio da questa esperienza — lo dico ai colleghi di rifondazione — è nata l'esigenza della riforma costituzionale. Un paese moderno, un paese vitale, pieno di risorse sociali ed economiche, come l'Italia, con il Governo Prodi, nell'attuale fase politica si sta dimostrando, non può vivere nella camicia di forza di una democrazia bloccata; ha invece bisogno di una democrazia capace di decidere, che contemporaneamente è una democrazia più estesa e più aperta ai cittadini.

La partecipazione, che tanto sta a cuore alla sinistra tradizionale ma anche ai cattolici democratici — lo abbiamo appena sentito nelle parole dell'onorevole De Mita —, è certo un grande valore, ma anch'essa deve essere rivisitata.

È singolare identificare la partecipazione con la forza di decisione dei partiti e, quindi, con la connessa centralità del Parlamento. La partecipazione è più efficacemente collocata nella differenziazione delle rappresentanze, nella precisa individuazione di responsabilità dei governanti, nella chiarezza e nella trasparenza delle decisioni pubbliche. Soprattutto, la partecipazione deve oggi evolvere nel maggior potere dei cittadini, potere di scegliere direttamente il Governo insieme alla rappresentanza, grazie al sistema maggioritario, e una figura di Presidente, grazie all'elezione diretta; un Presidente che non sarà forse *super partes*, come ha osservato Cossutta, ma è certo che non lo è mai stato e non lo sarebbe mai neppure il Presidente eletto dal Parlamento.

Il Presidente eletto dal popolo certamente riceve dall'investitura popolare una capacità ed un dovere di rappresentanza unitaria del paese che nessuna elezione parlamentare potrebbe dargli.

È singolare, insomma, e nello stesso tempo rivelatore, il fatto che essere eletti con più del 50 per cento dei suffragi esprimibili dalla popolazione possa apparire più di parte rispetto all'ipotesi di essere eletti da una maggioranza parlamentare, sia pure qualificata.

C'è, dietro quest'idea, una profonda sfiducia nella capacità di scelta e di autodeterminazione dei cittadini, che è stata tipica di una certa sinistra, ma che sentiamo talvolta presente anche nei nostri colleghi popolari. Perché pensare che i partiti siano migliori e più saggi del popolo che rappresentano? Non è questa, mi pare, la nostra esperienza.

Non è mia intenzione evocare una mitica società civile migliore o più sana dei partiti. Al contrario, ritengo che società civile e società politica si specchino reciprocamente, ma una politica che si arroga un ruolo superiore, si ispira alla sfiducia verso i cittadini e quasi li considera dei minori, non fa altro che cedere alla tentazione oligarchica, che è strutturalmente propria delle élite politiche e che

è il nemico principale da abbattere, per un partito ed una persona politica che voglia fare cosa utile al suo paese.

La storia della sinistra peraltro non è così univocamente antipresidenzialista né così ciecamente legata al mito della centralità del Parlamento. Fin dal secondo dopoguerra, voci democratiche e voci di sinistra si sono levate per affermare il valore democratico del rafforzamento degli esecutivi, ammaestrate dagli eventi che avevano dato origine alle esperienze fasciste.

Nella prigionia impostagli dai collaborazionisti di Vichy il leader socialista francese Léon Blum, che già aveva guidato il Governo del fronte popolare, invitava, sin dal 1941, a non restaurare dopo la guerra il medesimo sistema che aveva condotto, per la sua debolezza e per il suo trasformismo, al crollo della democrazia e invitava, dunque, a non confondere democrazia ed assemblearismo. Anzi, Blum era molto netto, dopo aver ricordato la matrice liberale oligarchica del mito della centralità del Parlamento, nell'affermare che «ciò che non sopravviverà probabilmente all'esperienza borghese prolungata per più di un secolo è il sistema rappresentativo propriamente detto, cioè la delega totale della sovranità popolare alla Camera eletta e la sua concentrazione nelle Assemblee legislative».

Il filosofo cristiano Jacques Maritain, dal suo esilio americano, faceva la medesima analisi, e, comprendendo che l'ampliamento dei compiti dello Stato contemporaneo portava con sé inevitabilmente uno spostamento del baricentro dei poteri sul Governo. Scriveva: «sarebbe confondere gli ordini considerare l'esecutivo come un semplice organo di esecuzione degli atti di governo decisi dal legislativo. È l'esecutivo che governa in ultima istanza» e pertanto è più democratico quel sistema nel quale il consenso degli elettori arriva più lontano, arriva cioè all'elezione del Presidente della Repubblica, quel sistema in cui «la maggioranza e l'opposizione esprimono la volontà del popolo in due modi opposti ma complementari», in cui il Parlamento non è frammentato per

colpa del «cavallo di Troia della rappresentanza proporzionale» ed in cui il suo decisivo potere di controllo «non è legato alla possibilità di rovesciare il Governo».

Non mancarono echi di questa consapevolezza anche tra i costituenti italiani. Non mi riferirò al citatissimo Piero Calamandrei, ma alla lettura profetica di un costituente democristiano come Egidio Tosato, che ben conosceva sia i testi di Blum che quelli di Maritain e che, in coda alla seduta del 5 settembre 1946 della II Sottocommissione della Costituente, affermava che, in assenza di tutti i limiti costituzionali da lui previsti per evitare l'assemblearismo, avrebbe espresso senz'altro la sua preferenza per una forma di governo presidenziale.

L'idea di una elezione popolare diretta del Capo dell'esecutivo rinasce a sinistra in Francia negli anni cinquanta, come è noto. Nella tormentata vicenda francese, il destino del breve Governo Mendès-France del 1954-1955, che fu impallinato dal trasformismo parlamentare dopo avere in pochi mesi decolonizzato l'Indocina, provoca una nuova consapevolezza. La riforma di De Gaulle del 1958 e del 1962 non nasce come un fulmine a ciel sereno. Fin dal 1956 sono i professori della sinistra democratica a dibattere se sia preferibile l'elezione diretta del *premier* o del Presidente della Repubblica.

Così pure in Portogallo, in seguito ai forti consensi riscossi dal candidato indipendente antifascista nelle presidenziali del 1958, il regime autoritario di destra soppresse le elezioni presidenziali, tant'è che nel momento del ritorno alla democrazia negli anni settanta la restaurazione dell'elezione diretta fu proposta e voluta proprio dalla sinistra.

Rifondazione comunista farebbe bene a ricordare che anche i suoi elettori votarono in prevalenza per il maggioritario nel referendum del 1993. Ciò significa che la logica profonda delle grandi democrazie contemporanee, che supera, per ragioni democratiche e non solamente efficientistiche, una delega limitata alle Assemblee, è compresa nei suoi tratti essenziali dal corpo elettorale nella sua

interezza. Perché è vero esattamente il contrario di ciò che diceva ieri il collega Bertinotti evocando i rischi reali legati alla globalizzazione, di annullamento della sovranità popolare a favore di poteri irresponsabili. Proprio quei rischi, che sono reali, dovrebbero condurci a superare le lentezze e le indecisioni della ottocentesca centralità del Parlamento, rimasta sostanzialmente immutata nel nostro sistema fino ad ora, ossia dovrebbero condurci in direzione opposta a quella da lui proposta sulla base dei sacri dogmi del proporzionale e dell'ostilità alle elezioni dirette.

Vi è poi un'altra contraddizione. Se si vuole evitare un eccesso di concentrazione di potere nell'autorità più stabile del sistema, nel Presidente della Repubblica, la soluzione non sta nel comprimerne i poteri, ma nel prevenire le cause dello squilibrio, evitando la frammentazione politica e rendendo difficile l'uso dei poteri di veto, cioè evitando in primo luogo l'espansione del principio proporzionalistico nella legge elettorale, come propone l'ordine del giorno sulla legge elettorale che mina in modo strutturale l'impianto dell'intero progetto.

Vengo quindi al tema cruciale della legge elettorale, tema che dovrebbe essere in realtà estraneo alla nostra discussione, eppure pesa come un macigno sul cammino della riforma e sulla sua possibilità di arrivare ad un esito positivo. Si può osservare infatti che le critiche generalmente mosse alla forma di Governo sono di per sé contraddittorie e, molto spesso, inconcludenti, oscillando tra la tesi che il Presidente sia troppo debole e quella che sia troppo forte rispetto al Primo ministro. Tuttavia queste critiche trovano un fondamento, appunto, nell'ipotesi di legge elettorale che fa parte dell'accordo tra i partiti, una legge che darebbe vita ad un Parlamento frammentato e rissoso e quindi ad un Primo ministro debole, sui quali il Presidente della Repubblica si ergerebbe come unico punto fermo, unico potere intatto.

Il difetto che suscita la critica non è dunque, a mio parere, nella forma di

Governo disegnata, ma nella legge elettorale ipotizzata, una legge elettorale che, pur non avendo ancora preso corpo in una proposta precisa, manifesta però l'intenzione di riproporzionalizzare per quanto possibile il sistema elettorale, interrompendo quel processo di realizzazione del bipolarismo al quale è affidata la possibilità che l'Italia diventi un paese moderno e forte e occupi di pieno diritto il suo posto tra le democrazie europee, come già nel volgere di pochi anni, da quando il bipolarismo si è avviato, sta accadendo.

Interrompere il processo di bipolarizzazione, riportare in vita le coalizioni della prima Repubblica, fondate sul ricatto reciproco e sulla debolezza della guida politica, questo è l'effetto ed anzi lo scopo di quella legge elettorale che vorrebbe essere una legge maggioritaria. Ma quale concezione maggioritaria la ispira? Quella che ispirava la *loi scélérate*, vigente in Francia negli ultimi anni della IV Repubblica, che portò quel paese al collasso e fu poi superata dalla costituzione gollista? Quella che ispirava la nostra domestica legge-truffa, a sua volta modellata su quella francese appena citata? Non certamente la concezione del maggioritario che presiede alle grandi democrazie europee ed occidentali e che è fondata sulla scelta simultanea ed omogenea di rappresentanza e governo, attraverso il meccanismo limpido e trasparente dei collegi uninominali, a turno semplice o doppio.

La preferenza della sinistra democratica per il doppio turno è nota ed è stata riaffermata ieri con forza dall'onorevole Mussi nel suo intervento.

La presenza di questo progetto di legge elettorale nella nostra discussione sulla riforma costituzionale dimostra in modo inequivocabile che in gioco, nella lunga transizione italiana, non sono solo gli equilibri istituzionali, che devono subire un'evoluzione che è già conosciuta da tempo nei paesi europei e occidentali, ma forse soprattutto il ruolo e la funzione dei partiti; diverse voci nel dibattito in corso lo hanno già rilevato.

Il principio è dare più poteri ai cittadini, ha detto il presidente D'Alema. Ciò comporta non il superamento o l'umiliazione dei partiti, ma la loro restituzione alla funzione che è loro propria nelle democrazie mature: formare l'opinione pubblica, selezionare i rappresentanti e i governanti, fornire soluzioni ai problemi del paese, ma mettendo tutto ciò in mano ai cittadini, nella forma di programmi e proposte alternative tra le quali i cittadini devono poter scegliere.

La nostra democrazia bloccata non dava ai cittadini questo potere, per tante ragioni storiche, per debolezze culturali, per errori prospettici qualche volta. In ogni caso, oggi il vecchio sistema non funziona più e non si può pensare di restaurarlo. Il paese non lo consentirà; sarebbe un atto di assoluta irrazionalità.

Vorrei concludere ribadendo che il nostro compito è prestare ascolto alle critiche più serie, riconoscerne la fondatezza, formulare soluzioni adeguate. Solo da una limpida iniziativa di correzione e adeguamento delle parti più deboli, può venire alla Commissione bicamerale e al Parlamento tutta, la forza di respingere invece le obiezioni strumentali o infondate e le richieste irricevibili, come quella di moltiplicare i referendum finali, quasi che la Costituzione potesse essere approvata a pezzi.

Il nostro compito richiede forza di visione e senso del bene comune. Questo Parlamento è ormai alla prova dei fatti.

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

PAOLO GALLETTI. Signor Presidente, colleghe e colleghi, spero che questo Parlamento smentisca un luogo comune che definisce il cammello come un cavallo disegnato da un'Assemblea. Ritengo che vi sia una capacità di autocorrezione del Parlamento rispetto agli errori commessi nella fase di discussione e di decisione della Commissione bicamerale, errori indotti forse anche da mancati approfondimenti o da incursioni, come quelle della lega, che nulla avevano a che vedere con

la volontà costituente, ma che interessavano esclusivamente la tattica di un partito che non si colloca tra coloro che vogliono davvero riformare il nostro paese, ma purtroppo si pone in questa fase al di fuori di questa prospettiva, inseguendo fisime di secessione motivate da supposti privilegi economici e da possibilità isolazioniste che, nell'era della globalizzazione, non trovano alcuna legittimazione.

Ritengo quindi che questa capacità di autocorrezione debba essere incoraggiata e credo che, come ha detto il capogruppo dei verdi Paissan, noi possiamo fare la nostra parte, così come l'abbiamo fatta in Commissione bicamerale, per proporre autocorrezioni con capacità di convincere — lo auspico — la maggioranza di questa Assemblea. Certo sarebbe grave se qualcuno pensasse di utilizzare le difficoltà e un non auspicabile fallimento del lavoro della bicamerale per mettere in crisi il Governo del paese. Ritengo che la novità politico-istituzionale più importante di questi ultimi mesi sia la durata e la stabilità del Governo Prodi, il primo Governo politico dopo una troppo lunga serie di Governi tecnici e la breve parentesi di un Governo, quello Berlusconi, che era fondato su alleanze elettorali eterogenee al nord ed al sud del paese.

Il Governo Prodi è nato da un'alleanza elettorale, purtroppo non ancora programmatica, su tutto il territorio nazionale ed i cittadini elettori hanno percepito questa novità, tant'è vero che si sono ribellati — come hanno dimostrato con il voto alle elezioni amministrative — a coloro che, per motivi sia pur legittimi di partito o di forza politica, intendevano mettere in discussione questo Governo e questa coalizione. Ritengo che questo sia il fatto nuovo che paradossalmente rende possibile anche la riforma della seconda parte della Costituzione, vale a dire la tranquillità di avere un Governo nato per durare una legislatura e che sta portando il paese, seppur lentamente, fuori da un lungo periodo di transizione, mettendo ordine nei conti dello Stato, ma anche

mettendo mano alle riforme. Questo è il punto principale che voglio sottolineare.

Il contributo che possiamo dare come verdi alla discussione è un contributo di autocorrezione. Credo innanzitutto che occorra partire, per quanto riguarda la revisione della seconda parte della Costituzione, dalla forma dello Stato e dalla riforma delle istituzioni. Com'è noto, noi verdi abbiamo proposto — e ne siamo tuttora convinti — il modello tedesco, ovviamente adattato alla nostra situazione nazionale. Quest'ultimo è un modello che ha garantito l'unione effettiva del paese, anche nel difficile processo di riunificazione; esso garantisce la rappresentanza delle principali forze culturali e politiche del paese attraverso un sistema proporzionale; garantisce altresì la stabilità del Governo non con l'elezione diretta, ma con l'indicazione del Primo ministro, che è il capo della coalizione che vince le elezioni. Tale sistema garantisce inoltre un federalismo cooperativo, che vede nello sviluppo delle regioni un cardine del funzionamento delle istituzioni. Credo peraltro che le analogie tra la formazione dello Stato nazionale in Germania e in Italia, dov'è avvenuta tardivamente anche rispetto alle tardive rivoluzioni industriali, rispetto al superamento di lunghe fasi dittatoriali, sottolinei la bontà di questo modello.

Ritengo un errore non aver approfondito questo aspetto, perché non esistono in astratto modelli migliori di funzionamento delle istituzioni; non esistono perché la democrazia, come è stato ricordato, è un processo legato alle condizioni storiche. Non ho nulla in contrario rispetto a modelli presidenziali o maggioritari spinti, ma in questa fase di transizione non compiuta occorre prestare particolare attenzione alle anomalie che rendono questi modelli non auspicabili. Non siamo in una *agorà* dell'antica Grecia dove la democrazia era data dalla capacità della voce umana di essere percepita dai cittadini presenti. Oggi abbiamo una *agorà* telematica, una *agorà* dei mezzi di informazione i quali oltre ad essere ipertrofici sono anche non democratici, nel senso che

non garantiscono il diritto di accesso e le pari opportunità ai cittadini. La mediazione dei cittadini, la loro possibilità di intervento nell'*agorà* oggi è preclusa; finché non vi sarà una profonda riforma ed una democratizzazione antimonopolistica e antiduopolistica di questi mezzi e del loro uso non potremo rischiare di consegnarci ad essi — non ai cittadini, i quali non hanno voce in capitolo —, alle forze, agli interessi o alla commistione di interessi privati o di impresa con interessi politici, per arrivare a modelli di tipo presidenziale o semipresidenziale. Questo è l'aspetto che non è stato sufficiente approfondito anche in relazioni interessanti come quella della collega Mancina.

Oggi non abbiamo — e vale anche per questo Parlamento eletto con il sistema maggioritario — la possibilità di salvarci dai rischi del trasformismo e della parcellizzazione presenti nei parlamenti dell'Ottocento. La collega Mancina ha affermato che la centralità del Parlamento è un retaggio ottocentesco: contesto l'affermazione, perché nell'Ottocento e nella prima parte del Novecento, fino al 1918 se non erro, in Italia i parlamenti erano eletti con il sistema maggioritario e il trasformismo nasceva proprio dal passaggio dei parlamentari eletti con il sistema uninominale, i quali rispondevano ad interessi particolarissimi, da uno schieramento all'altro. Questo fenomeno si affaccia anche in questo Parlamento; c'è un'eccessiva mobilità tra gli schieramenti, perciò sostengo che di per sé il sistema maggioritario non garantisce stabilità e rispondenza agli elettori da parte del parlamentare eletto nel collegio uninominale, a meno che non vengano introdotti dei correttivi.

Lungi da me la demonizzazione del sistema maggioritario, voglio ricordare però che il modello tedesco — che ripropongo — garantisce la governabilità e la rappresentanza delle principali forze e culture politiche.

Passo al federalismo, rispetto al quale ritengo occorra un'autocorrezione forte allo scopo di non moltiplicare i passaggi, perché, tra l'altro, un'operazione del ge-

nere non sarebbe una riforma, ma un'ulteriore complicazione. È necessario semplificare i passaggi individuando chiaramente le responsabilità ed attribuendo davvero alle città e alle regioni i poteri e i doveri legati alle effettive funzioni. Dico poteri e doveri perché si deve parlare di federalismo responsabile e cooperativo, non di federalismo corporativo. E sono convinto che quest'aula saprà indicare le correzioni utili a tal fine.

Sul sistema delle garanzie, penso che sarebbe stato forse più utile non inserire questo argomento nella discussione sulla revisione della seconda parte della Costituzione. Nel lavoro svolto sono contenute novità interessanti per il miglioramento dei diritti dei cittadini di fronte alla legge, per la loro effettiva uguaglianza di fronte alla legge — un tema questo che potrebbe essere affrontato anche con legge ordinaria —. Si potrebbe però essere coraggiosi ed affrontare anche la tematica della carcerazione preventiva per ridurla, se non eliminarla, utilizzando altri strumenti al fine di garantire il controllo sui cittadini da parte dell'autorità giudiziaria, in particolari situazioni.

Certo, ma tutti i cittadini devono essere uguali di fronte alla legge, compresi i parlamentari; questo è il punto. L'aver avviato il dibattito sulla questione giustizia in una fase politica come quella attuale, con i problemi evidenti di alcune parti politiche in causa, induce ad un sospetto che non dovrebbe aleggiare sui lavori della bicamerale e del Parlamento; il sospetto di scambio politico, che deve essere assolutamente eliminato, poiché dobbiamo riformare la seconda parte della Costituzione (la prima parte va benissimo così com'è) e dobbiamo farlo fuori da qualsiasi sospetto di scambio politico, giacché è necessario restituire autorevolezza al Parlamento. Nel contempo dobbiamo dare al Governo — che deve durare l'intera legislatura — la capacità di portarci fuori dalla crisi.

PRESIDENTE. Onorevole Galletti...

PAOLO GALLETTI. Concludo. Dobbiamo inoltre riformare le istituzioni af-

finché in futuro la stabilità dei Governi, che gli elettori sceglieranno, sia consentita dalle norme. Deve poi essere garantita ai cittadini una uguaglianza di opportunità, oggi da tutti invocata, ma che attualmente non è reale, poiché di fronte allo squilibrio del sistema informativo e alla mancanza di funzionamento effettivo delle istituzioni, essa non può essere realizzata (*Applausi dei deputati del gruppo misto-verdi-l'Ulivo*).

PRESIDENTE. Mi dispiace interrompere i colleghi o segnalare che hanno concluso il tempo a loro disposizione, quando il loro argomentare è così interessante; tuttavia il tempo è quello che è!

È iscritta a parlare l'onorevole Iotti. Ne ha facoltà.

LEONILDE IOTTI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il compito che è di fronte al Parlamento italiano è di grande responsabilità, di grande delicatezza. Siamo qui per decidere istituzioni e norme destinate a durare negli anni, rivolte alle generazioni future, al modo in cui esse realizzeranno il loro diritto — lo definisco così — ad avere istituzioni democratiche, efficienti, capaci di interpretare, per un ragionevole periodo, l'inevitabile evoluzione dei tempi.

Stiamo decidendo dell'Italia che si affaccia al XXI secolo, che affronta temi nuovi di solidarietà tra gli uomini, di superamento di vecchi confini, che dialoga con altri popoli con un linguaggio nuovo che deve allontanare con forza i sempre ricorrenti rischi delle guerre, dell'odio, della negazione della vita e della dignità umana. È un compito, dunque, come è stato riconosciuto in molti interventi durante il dibattito, di grande responsabilità e delicatezza.

Nella prima parte della Costituzione del 1948, che non è in discussione, vi è il grande e non tangibile disegno complessivo della nostra democrazia, della dignità dell'uomo e dei cittadini, delle libertà civili e politiche, dell'unità nazionale sacra ed inviolabile.

La realizzazione di questo disegno fu il compito alto ed entusiasmante che i co-

stituenti di quegli anni affrontarono, con una nazione che ricercava un posto nelle democrazie dell'Europa e del mondo e lo ricercava con il fardello di una dittatura che aveva negato le fondamentali libertà ai suoi cittadini ed aveva aggredito con le armi altri popoli. Non era e non fu un compito facile. Tuttavia fu adempiuto fino in fondo, con un limite: la parte relativa all'organizzazione dei poteri, la seconda parte della Costituzione, risentiva troppo di impostazioni del passato, di un influsso del sistema liberale prefascista e non teneva conto a sufficienza di un dibattito che il costituzionalismo europeo aveva affrontato negli anni trenta, un dibattito che andava sotto il nome del razionalismo del potere, e cercava un equilibrio nuovo, più moderno, più razionale, tra Parlamento e Governo.

Ecco perché, per quanto riguarda la seconda parte della Costituzione, ci troviamo in una nuova stagione costituyente; una stagione riformatrice assai difficile e per vari motivi. In primo luogo per l'inerzia del legislatore degli anni ottanta, quando già i nodi del funzionamento istituzionale erano venuti a pettine e dovevano essere affrontati; e poi per la gravità della crisi politico-istituzionale che ha colpito il nostro paese all'inizio degli anni novanta.

Da qui la complessità e l'ampiezza che, conseguentemente, ha dovuto e deve assumere il processo di riforma costituzionale. Un compito non facile e, sotto certi aspetti, più insidioso di quello di cinquant'anni fa. Allora vi erano dei punti di riferimento certi: i modelli democratici degli altri paesi e l'impianto della libertà e dei diritti dell'uomo e del cittadino che la cultura democratica aveva elaborato.

Oggi, alle soglie del nuovo millennio, vi è una crisi costituzionale, che seppure con forme ed intensità varie, riguarda tutti i paesi democratici, all'est come all'ovest, tutti alle prese con il grande tema del rinnovamento delle istituzioni. Ciò perché esse possano mantenere e sviluppare il rapporto democratico, il rapporto con il cittadino, ed impedire così nuove forme di

autocrazia: del potere militare, della moneta, del sapere tecnologico, dell'informazione.

Per innovare non vi sono modelli, parametri certi. In questa prospettiva deve essere valutato con comprensione e rispetto il gravoso lavoro svolto dalla bicamerale. Va riconosciuto il merito di quanti — ed in primo luogo di chi l'ha presieduta — hanno compreso che il percorso andava compiuto, che le difficoltà ed i contraccolpi inevitabili non potevano interrompere un tentativo di riforme la cui necessità è nelle cose.

Siamo a percorrere un sentiero stretto, ma dobbiamo fare e dobbiamo fare bene. Se abbandonassimo questo sentiero non vi sarebbe solo un grave insuccesso di una classe dirigente, che aspira ad essere la nuova classe dirigente, ma continuerebbe — accentuata e più aspra — una fase di incertezza e di instabilità politica del nostro paese.

In questo senso, onorevoli colleghi, la fase dell'esame in Assemblea, che il testo licenziato dalla Commissione ora affronta, ha una grande rilevanza proprio per i miglioramenti, le ridefinizioni, gli assestamenti che possono essere fatti alla complessiva proposta formulata.

Mi auguro che vi sia un serio e costruttivo lavoro emendativo, a cui nessuno voglia sottrarsi, anche se mosso da un giudizio prevalentemente critico nei confronti del testo elaborato dalla Commissione.

In questo spirito saranno formulate, da parte mia, alcune osservazioni che spero possano avere qualche eco nel seguito dei lavori.

La prima questione è quella dell'ordinamento federale della Repubblica, cioè della nuova forma dello Stato. Intorno a questo fondamentale obiettivo ruotava e ruota un decisivo elemento di progresso e di modernità del paese, con uno Stato centrale che deve — come dire? — prosciugare le sue funzioni per divenire sempre più soggetto, con capacità di decisioni e scelte forti, nei rapporti internazionali e sovranazionali e con un si-

stema di autonomie territoriali che esaltino il potere di autogoverno delle comunità.

L'obiettivo non mi sembra raggiunto in modo soddisfacente. Se è fortemente positivo il principio dell'inversione dell'ordine delle competenze tra Stato e regioni — modello che era stato, peraltro, già delineato nelle proposte formulate nella XI legislatura —, mi sembra che il permanente intreccio tra competenze legislative, statali e regionali, e la sovrapposizione tra queste ultime e le competenze regolamentari ed amministrative riservate a comuni e province indeboliscano ruolo e funzioni delle regioni.

Del resto, lo stesso principio di sussidiarietà, come dimostra l'esperienza dell'Unione europea, può prestarsi ad un uso ambivalente: giustificare la devoluzione di funzioni dal centro alla periferia, ma anche la riallocazione al centro delle stesse funzioni, quando vi siano inadeguatezze o inadempienze. Lo stesso ruolo dei comuni dovrebbe trovare spazio all'interno delle comunità regionali, ricordando che le municipalità rappresentano realtà tra loro enormemente differenti e che una indistinta attribuzione di poteri potrebbe non rappresentare una scelta di razionalità e di economicità.

Anche la soluzione data al delicatissimo tema della finanza regionale suscita in me qualche perplessità.

È certo materia assai delicata, che dovrà essere esaminata con grande scrupolo e con grande attenzione. Posso sbagliare, ma avverto che, mentre la strada che porta le regioni ad assumersi una responsabilità nella ricerca di risorse tributarie proprie è giusta e da perseguire, l'attribuzione ad esse di una quota non inferiore alla metà del gettito delle entrate tributarie erariali mi sembra una scelta — come dire? — un po' grossolana, su cui ancora bisogna riflettere.

Temo a questo proposito — e chi mi conosce sa che sono convinta sostenitrice dell'autonomia delle regioni, del regionalismo cooperativo, per così dire — una contrattazione continua nei confronti del centro e rivendicazioni, che già cono-

sciamo a base territoriale-fiscale, con pericolose implicazioni nel controllo della spesa pubblica.

Il limite tuttavia più rilevante del progetto è la mancanza di un vero Senato federale. L'architettura complessiva delle competenze può reggersi se viene assicurata una incisiva presenza delle regioni in una delle due Camere, con una partecipazione effettiva all'esercizio dell'attività legislativa volta ad assicurare la tenuta dell'ordinamento federale.

Su questi punti sono stati presentati emendamenti che puntano ad una composizione interamente elettiva, escludendo quella mista e facendo quindi venir meno i criteri assai discutibili di elezioni di componenti aggiuntivi. Mi auguro fortemente che tali emendamenti vengano accolti.

Queste osservazioni mi portano al secondo tema che voglio richiamare: la struttura del Parlamento. Lo dico con franchezza: questa idea del Senato delle garanzie non mi convince, non tanto e non solo per la complessità del funzionamento, per la costruzione di un sistema complicato e anzi, se mi si consente, un po' astruso di fonti, per la possibilità di conflitti interpretativi (penso al superlavoro della Corte costituzionale). Non mi convince perché introduce l'idea che vi siano intere materie su cui il Governo non può assumersi la propria piena responsabilità di indirizzo politico. Faccio un esempio ed una domanda: il Governo in carica ha il diritto-dovere di adottare norme per combattere fenomeni di terrorismo e su queste materie porre la fiducia? Se la risposta è positiva, perché occorre l'intervento di un'Assemblea, certo rappresentativa, ma che non è parte del rapporto fiduciario? Le forze politiche di maggioranza che sostengono il Governo in che forma potranno assumersi la propria responsabilità nell'altra Camera, nella Camera delle garanzie?

Ma sorge, a questo punto, un altro dubbio, ancora più inquietante dal mio punto di vista. Con l'idea del Senato delle garanzie, di una Assemblea cioè che entra in realtà in innumerevoli profili di ge-

stione democratica del potere, di responsabilità proprie del Governo, si finisce per ridiscutere, al di là delle migliori intenzioni, i processi di trasformazione del sistema politico e istituzionale che sono già intervenuti nel corso della transizione, a partire dalla natura bipolare della competizione per il Governo e dall'impianto maggioritario delle leggi elettorali.

Posso sbagliarmi, ma sento ancora nell'aria, al di là delle parole e delle dichiarazioni, una preoccupazione, in entrambi gli schieramenti. La preoccupazione che i vincitori dello scontro elettorale, per usare l'espressione di un parlamentare di recente tornato agli onori della cronaca, « possano all'indomani della vittoria non fare prigionieri ». Se questo è vero, siamo ad un passo indietro non solo del bipolarismo, ma dell'intero processo di legittimazione reciproca delle forze politiche. Si riapre oggettivamente la prospettiva della proporzionale, che è stata poi la vera norma di garanzia materiale per tutti i partiti, grandi e piccoli, per oltre quarant'anni di vita repubblicana.

Non credo che la maggioranza dei presenti in questa aula voglia cioè: vi è quindi la possibilità di chiarire, di riequilibrare e di emendare.

Credo molto, onorevoli colleghi, nella titolarità dell'indirizzo politico e quindi del rapporto fiduciario in capo alla Camera di rappresentanza politica generale: è un elemento che non indebolisce il Governo, ma lo rafforza. Per questo credo nell'utilità di un esplicito voto iniziale e in positivo di fiducia sul programma di Governo, non per omaggio alla tradizione, ma per una solenne riaffermazione della sovranità del Parlamento e dell'atto di investitura del Governo.

Sempre in tema di indirizzo politico, consentite che esprima anche la mia delusione per la norma un po' confusa che si limita a registrare prassi ed evoluzioni regolamentari a cui siamo di fatto negli anni pervenuti in materia di bilancio e di procedura finanziaria. Anche qui vi è un forte bisogno di innovazione, con attribuzione ripartita di compiti chiari e

definiti al Governo e al Parlamento. Mi auguro che non si perda anche questa occasione.

Non potrei avviarmi alla conclusione se non toccassi da ultimo un tema che è stato oggetto di un confronto serrato in Commissione e di un dibattito nel paese: il tema della configurazione in Costituzione del ruolo del pubblico ministero. Come al solito voglio essere molto franca: è inutile che ci nascondiamo la verità. La questione della magistratura e della sua autonomia è un nervo scoperto nella storia e nella coscienza di questo paese. Si tratti di magistratura inquirente o giudicante, certo è che l'assetto attuale dato dalla Costituzione ha consentito di affrontare in questi decenni drammatici problemi del paese. Penso al terrorismo e alla corruzione politica, a Tangentopoli.

Qualcuno potrà parlare di supplenza politica: di questo non possiamo fare carico alla magistratura. Certo è che queste piaghe sono state affrontate e spesso vinte da questa magistratura, da questi pubblici ministeri, così come sono organizzati. A nulla valgono esempi stranieri: non mi convincono e comunque non abbiamo la controprova.

Non voglio, non posso escludere che nell'attività inquirente, in certi casi e in certe circostanze, vi possano essere stati rumori strani, tintinnii di manette, si è detto. In tutte le carte arrivate alla Camera (anch'io ho avuto modo di leggerne molte), e sono state tante, migliaia e migliaia di pagine, io, sinceramente, ho sentito solo tintinnio di denaro, e di denaro sporco. Comunque, per evitare eventuali abusi e scorrettezze vi sono strumenti più specifici ed efficaci, piuttosto che andare a suddividere il Consiglio superiore della magistratura in sezioni o proporre una serie di irrigidimenti di ruoli, quasi a preannunciare la separazione delle carriere. Anche qui, dunque, vi è materia da correggere e prospettive da evitare con molta fermezza.

Onorevoli colleghi, il progetto di riforma al nostro esame è l'occasione, direi storica, perché la politica torni ad essere elemento di sintesi e di orientamento

generale, perché le forze politiche nate o comunque profondamente rinnovate dagli eventi di questi ultimi dieci anni acquistino legittimazione piena e reciproca, riconoscendosi in valori comuni, aprendosi ad una competizione democratica fatta di progetti politici in alternativa tra loro e non fondata su discriminazioni ideologiche, su pregiudiziali che restringono le basi di partecipazione e consenso alle istituzioni comuni.

Onorevoli colleghi, la crisi aperta da Tangentopoli ha costituito un momento di travaglio, di apprensione profonda per le sorti del nostro paese. I devastanti fenomeni della corruzione politica — l'alternativa tragica alle mancate riforme istituzionali degli anni ottanta — ha spazzato via partiti di antica tradizione e portatori di valori importanti. Penso al partito socialista, travolto proprio nell'atto di celebrare il centenario della sua fondazione; penso anche, e per molti aspetti, alla democrazia cristiana, la forma unitaria, organizzata di partecipazione dei cattolici alla vita politica.

Devo dire che ho vissuto personalmente con grande preoccupazione questa fase di transizione, in cui si affermavano nuovi o rinnovati movimenti politici: in particolare forza Italia ed alleanza nazionale. Non mi ha mai preoccupato il loro programma, né ho mai creduto che fossero portatori di istanze non democratiche. Tuttavia avvertivo che il loro atteggiamento di estraneità nei confronti delle istituzioni aggiungeva alla crisi lacerante già aperta un ulteriore, gravissimo fattore di crisi. Così si era di fronte a due schieramenti che nella battaglia elettorale negavano, l'uno all'altro, una legittimazione e reciprocamente si lanciavano la stessa accusa: la vittoria dell'uno non avrebbe consentito all'altro possibilità di rivincita.

Il lavoro della bicamerale supera e chiude definitivamente, io spero, questa lacerazione; e nonostante i suoi difetti costituisce un tessuto comune, un comune terreno di confronto e di competizione democratica per forze che erano partite dalla negazione reciproca ed ora si rico-

noscono nella comune impresa di rinnovamento delle istituzioni repubblicane.

Ecco dunque — e termino — un altro fondamentale motivo per cui non possiamo perdere questa occasione. Soprattutto non possiamo tornare indietro riaprendo una fase in cui poteri di veto rendano debole la politica per rendere debole lo Stato. Ci sono le premesse per un lavoro positivo. Dobbiamo compierlo tutti, avendo di mira il preminente interesse del nostro paese. Per questo lavoro, per come lo avremo fatto, i cittadini italiani potranno e dovranno giudicarci (*Applausi dei deputati dei gruppi della sinistra democratica-l'Ulivo, dei popolari e democratici-l'Ulivo e di rifondazione comunista-progressisti — Molte congratulazioni*).

PRESIDENTE. Presidente Iotti, lei ha superato di tre minuti il tempo a sua disposizione, ma credo siano stati tre minuti ben impiegati, da lei e da noi: le sono grato.

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

RAFFAELE CANANZI. Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, per una nazione democratica la Costituzione è il fondamento della civile convivenza, dello sviluppo morale e sociale, dell'ordinamento giuridico. È cioè un atto che va ben oltre il mero momento normativo e la schematica architettura della Repubblica. Esprime invece i principi supremi e le forme fondamentali per lo sviluppo della democrazia attraverso la garanzia dei diritti civili, politici e sociali che costituiscono la Carta della cittadinanza e l'ordinamento dei poteri delle istituzioni, dalla cui efficienza funzionale dipende la risposta ai diritti di cittadinanza e l'apertura alla globalità delle esigenze civili. Questi pochi cenni sulla dignità, l'importanza, il significato politico della Costituzione sono sufficienti per connotare la peculiare responsabilità cui è stata chiamata la Commissione parlamentare e la non minore responsabilità cui ora sono chiamate le Camere nel discutere e nell'approvare la riforma della seconda parte

della Costituzione italiana, entrata in vigore ormai da cinquant'anni.

La Commissione parlamentare ha compiuto complessivamente un buon lavoro. Dal punto di vista politico, offre oggi alle Camere un testo base, compiendo un'opera che nel passato recente e meno recente non era riuscita ad altre precedenti Commissioni, per ragioni che non è ora il caso di ricordare. Si è così aperta una stagione costituente senza necessità di un'assemblea costituente, ma con un metodo più complesso di quello dettato dal vigente articolo 138 della Costituzione, metodo che non avrebbe consentito in così breve tempo di avere uno schema base su cui portare la riflessione delle intere Assemblee della Camera e del Senato.

Il metodo della Commissione bicamerale, legato al principio di responsabilità, cui sopra ho accennato, ha dato un risultato politicamente apprezzabile, nel senso che la Commissione ha legiferato senza vincoli di maggioranze precostituite e i parlamentari della Commissione hanno espresso in varie forme i loro personali convincimenti. La materia in esame non consente vincoli di gruppo o di coalizione, essendo materia, per un verso, troppo delicata ed incidente nel tessuto civile del paese e, per un altro verso, tanto importante da investire la coscienza del parlamentare, superando di gran lunga, per la sua forza fondativa e per la sua funzione di ampia prospettiva, il quadro del rapporto fra maggioranza ed opposizione per l'ordinario governo del paese.

Se alla Commissione parlamentare va dato atto dell'impegno generoso nel buon lavoro compiuto, oggi, nella fatica seria e ponderosa dell'approfondimento, va richiesto a ciascuno di noi quel di più di responsabilità e di apertura intellettuale, morale e politica volte ad una riforma basilare che veramente, toccando le fondamentali articolazioni della Repubblica, decida del funzionamento delle istituzioni e della capacità di risposta del paese alle domande anche delle future generazioni.

La parte seconda della Costituzione viene intitolata qualificando « federale » l'ordinamento. Tale qualifica orienta la

sostanziale diversità del rapporto che si viene ora ad instaurare fra lo Stato-comunità e lo Stato-amministrazione con le altre autonome comunità e amministrazioni che la Costituzione prevede. Occorre ricordare che per l'articolo 5 della vigente Costituzione la Repubblica è una e indivisibile. In questa unità e indivisibilità della Repubblica, l'ordinamento giuridico italiano riconosce e promuove lo Stato e le autonomie locali, attribuendo, nel patto costituzionale, a ciascuno poteri e funzioni.

Occorre pure ricordare che la parte seconda della Costituzione concerne l'ordinamento della Repubblica. Per un verso, acquisisce quanto disposto nella prima parte sui principi fondamentali, sulle libertà, sui doveri e sui vari conseguenti rapporti; per altro verso, si ispira, senza ripeterli, ai principi fondativi e, nella loro valorizzazione e nel loro rispetto, ne costruisce il dato ordinamentale.

Alla luce delle considerazioni or ora svolte, discende che l'articolo 55 intanto ha un senso in quanto nell'unità politica della Repubblica stabilisce le essenziali qualità di ogni parte in cui la Repubblica si articola. L'articolazione dice l'unità e l'indivisibilità del soggetto ed esprime il principio che nessuna parte si regge senza le altre e che ciascuna, per la sua peculiare funzione, esprime il tutto. Il « si costituisce » può essere anche di parti separate.

Rendere essenziale la norma costituzionale, come è stato fatto per l'articolo 55, è un canone di buona legislazione. Non sembra, però, che questa essenzialità possa escludere un chiaro riferimento alle attribuzioni dello Stato, attribuzioni proprie e reciprocamente sussidiarie a quelle degli altri enti.

L'ordinamento federale esclude ogni volontà accentratrice nel patto della divisione delle attribuzioni a ciascun ente, ma non può escludere, per « la contraddizione che nol consente », che ciascun ente sia esponente di interessi qualificati e, quindi, di qualificati poteri e funzioni nella propria autonomia, ma nella indivisibilità della Repubblica.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

PRESIDENTE. La Presidenza lo consente.

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

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

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

ed efficienza della sostanziale decisione giurisdizionale cui il cittadino aspira.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

PRESIDENTE. Suspendo la seduta fino alle 15.

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

Missioni.

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

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

Si riprende la discussione.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Sto concludendo, Presidente.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ciò premesso, proseguiamo nel dibattito e torniamo nei ranghi.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ADOLFO URSO. Certo.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

PRESIDENTE. Onorevole Scoca, la pregherei di concludere.

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

La prego, concluda.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

poterlo fare con tranquillità e chiarezza, signor Presidente.

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

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

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

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

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

Mi auguro che...

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

GIUSEPPE BICOCCHI. Non mi fraintenda, Presidente.

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

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

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

PRESIDENTE. Informerò di questo il Presidente Violante.

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

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

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

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

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

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

minuti a sua disposizione, onorevole Procacci.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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 ritufferà, 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 prevedo, 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 centralistiche e provinciale di rappresentanza (province 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 Parla-

mento 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, micro-sociale. 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 sifatto 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 pe-

raltro 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 associandum* 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 Inghil-

terra 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». Sembra, 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, avvicicabile, coalizzabile, nella parte naturale dove dovrebbe stare e che teoricamente dovrebbe essere il Polo della 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 pronunciata 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 sottesca 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, deliberate o divise, 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 sottometerci ancora ad una struttura statutaria 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 variegata 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.

Deve allora essere eletto perché abbia la responsabilità della tutela della legalità e dell'ordine nelle aree territoriali in cui viene reclutato e in cui opera. Forse in altre zone della penisola rispetto a quelle da cui proveniamo si teme che l'elettività del pubblico ministero sia irrealizzabile. Sappiamo tutti che non è certo il caso della Padania, dove i cittadini hanno, fortunatamente, quella cultura della legalità che, da un lato, li motiva a partecipare responsabilmente a questa designazione e, dall'altro, li rende giustamente insofferenti ad una indipendenza di pura facciata di tanti PM dietro cui l'attuale ordinamento lascia tranquillamente passare in maniera surrettizia le preferenze politiche dei medesimi.

Va da sé che perché l'azione penale non si riduca a burletta sotto il peso schiacciante di un'infinità di reati, quali la nostra legislazione penale è venuta moltiplicando negli ultimi decenni, si rende necessaria una coraggiosa depenalizzazione, ma sappiamo bene che una certa cultura giuridica che permea non pochi magistrati politicizzati è favorevole a depenalizzare reati come truffa, furto, scippo, spaccio, che pure contribuiscono a rendere più bassa ed insicura la qualità della vita, ed è invece orientata ad aumentare in maniera esponenziale, colpendoli con sanzioni penali, illeciti legati, per esempio, all'ambiente, al lavoro, alla produzione, oltre ogni ragionevolezza.

Noi ci opponiamo a questa cultura e a politiche giudiziarie di tal genere, perché siamo convinti sostenitori della tesi che questo sia un modo di impedire, attraverso l'imperio della legge, a chi lavora e produce di continuare a farlo vivendo in tranquillità.

L'elezione popolare diretta dei PM potrebbe senz'altro porre rimedio anche a queste storture culturali. Un secolo e mezzo di appartenenza allo Stato centralista unitario non ha mutato, fortunatamente, il portato della storia, che ha visto la Padania ed alcune regioni del centro della penisola caratterizzate da stili di vita e sistemi politici nettamente differenziati rispetto a quelli delle regioni meridionali.

Al nord il popolo era composto da cittadini, al sud spesso da sudditi, nel senso che il nord aveva una struttura socio-politica fatta di rapporti, alleanze, obblighi sociali e politici di tipo orizzontale, laddove questi al sud erano tipicamente gerarchizzati in senso verticale. In Padania da dieci secoli almeno è attestata dai documenti storici e giuridici e dai fatti economico-sociali l'esistenza diffusa e reale delle cosiddette virtù civiche, trasfuse nella partecipazione generalizzata alla cosa pubblica, nello spirito di collaborazione e di fiducia, di mutua assistenza e di solidarietà, fra cittadini che si sentivano e si sentono uguali fra loro.

Le pubbliche istituzioni statali al sud sono state per contro espressione di quella che oggi chiamiamo una società civile totalmente sottomessa al potere feudale più accentratore.

Il vostro Stato unitario e centralista, cari colleghi del Polo e dell'Ulivo, è una angusta ed opprimente prigione istituzionale per i popoli padani, ma non è riuscita ad intaccarne la capacità e la vocazione all'impegno civico, fondato sull'etica della responsabilità.

Il federalismo, che la proposta elaborata dalla Commissione bicamerale non riesce a far presagire nemmeno lontanamente, è e resta per noi padani un mito: il mito del federalismo, quello senza aggettivi, che solo la Padania potrà realizzare quando, con l'autodeterminazione, riuscirà a darsi nuovamente istituzioni consone alla grande ininterrotta tradizione di virtù civiche, che ha punteggiato la storia dei nostri popoli.

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

ELIO VELTRI. Signor Presidente, colleghi della Commissione bicamerale, leggerò l'intervento per rispettare il tempo che mi è stato assegnato. Il mio intervento peraltro è dedicato in larga parte al problema della giustizia, perché è il testo della Commissione bicamerale che condivide meno.

Non è certo facile condurre in porto un'impresa importante come la riforma

della Costituzione in un clima di condizionamenti e di ostentata noncuranza rispetto al suo fallimento da parte di componenti non trascurabili del Parlamento; eppure credo che si debba fare di tutto per riuscire.

Nel dibattito di ieri si sono chiarite alcune posizioni politiche. È arrivato il « sì » convinto del gruppo di alleanza nazionale alle riforme; il « sì » molto condizionato del gruppo di forza Italia. È stata confermata l'opposizione frontale del gruppo della lega nord per l'indipendenza della Padania. I gruppi di forza Italia e della lega dimostrano di convergere sul terreno comune della contestazione non di singoli atti, bensì della stessa legittimità dell'operato della magistratura italiana.

L'onorevole D'Alema ha detto che nei tempi che viviamo la politica è grigia. Concordo su tale giudizio, ma mi chiedo se chi poteva, più di altri, ha fatto tutto il possibile perché la politica si tingesse dei colori più consoni alla speranza ed al manifestarsi di passioni civili e morali. Lo sottolineo perché le vicende che quest'aula ha vissuto, culminate con il voto a fare dell'onorevole Previti — e lo avevo detto in quella occasione — non hanno certo aiutato a tingere la politica dei colori dell'arcobaleno. Lo dico anche perché l'insistenza sulla separazione delle vicende giudiziarie dalle vicende politiche di ciascuno di noi, come se potessimo sdoppiarci, non mi convince per niente. Se il dibattito è viziato da problemi personali, la politica sarà necessariamente grigia.

Vengo ora al contenuto delle proposte: sulla forma di Governo, sui poteri del Presidente della Repubblica e su quelli del primo ministro. Mi sembra che i testi siano equilibrati; semmai sarebbe necessario attribuire ulteriori funzioni di Governo al Presidente della Repubblica, sottolineandone la responsabilità; è in questo senso che ho sottoscritto alcuni emendamenti.

Sulla forma di Stato, sul federalismo, sugli statuti speciali da riconoscere alle regioni e sul ruolo del Senato, condivido

i rilievi dell'onorevole D'Onofrio: mi auguro che l'Assemblea li possa esaminare attentamente ed approvarli.

Voglio impegnare il mio tempo intervenendo sul capitolo della giustizia, che non condivido, perché mi sembra pasticciato, disorganico, pericoloso per l'autonomia e l'indipendenza della magistratura, e perché rischia di favorire meccanismi di burocratizzazione dell'azione giudiziaria e dell'organizzazione della magistratura al suo interno.

Poiché le critiche più feroci vengono da forze politiche e da gruppi che si definiscono autenticamente liberali, mi servirò soprattutto dell'aiuto del più grande studioso liberale del dopoguerra delle nostre istituzioni e delle dichiarazioni autentiche (che riporterò tra virgolette) di magistrati di altri paesi per sostenere che è un errore cambiare il testo della Costituzione sulla giustizia e per dimostrare come in altri paesi presi ad esempio la magistratura ha le mani legate di fronte al potere, sia esso politico o imprenditoriale.

Il grande studioso è Giuseppe Maranini, il quale nel libro *Storia del potere in Italia* (con prefazione, guarda caso, di Angelo Panebianco) ha scritto: « I costituenti, discordi nelle ideologie e nella competizione politica, furono d'accordo nel desiderare un sistema di libertà autentico e valido, fondato su sicuri controlli giudiziari. Questa fu la vera, la profonda, la sola rivoluzione liberatrice contenuta nella Costituzione scritta. In molte sue parti la Costituzione italiana è oggetto di contrastanti giudizi: ma almeno uno dei suoi titoli, quello dedicato alla giustizia, ha trovato negli uomini più illustri degli opposti settori politici concorde e calorosa lode. Luigi Einaudi » — che mi sembra fosse un grande liberale — « vedeva nel nuovo assetto promesso alla giustizia il più sicuro pegno della consistenza del nuovo esperimento di democrazia liberale ». L'ultimo convegno organizzato da Maranini a Firenze nel 1961 non a caso aveva per tema « Magistrati o funzionari? ». Il problema si ripropone oggi in tutta la sua evidenza.

Partendo da un'opinione comune di tutti sulla necessità di riformare la giustizia, un'ampia discussione si è sviluppata sulla controversa questione: riforme costituzionali o legge ordinarie? Il professor Pizzorusso, noto costituzionalista, ha scritto, ricordando quel convegno: « Si ha l'impressione che alcuni considerino problemi come quello dell'assetto da dare al pubblico ministero e al Consiglio superiore della magistratura come problemi completamente nuovi, con riferimento ai quali si tratta di raccogliere una serie di proposte originali, di scartare quelle più stupide e di accogliere quelle più intelligenti, come se si trattasse di organizzare un nuovo reparto di un grande magazzino o una fabbrica per la produzione di qualche nuovo elettrodomestico da immettere sul mercato. I problemi della giustizia non riguardavano i principi, ma l'efficienza: per risolverli non c'era bisogno dunque di riforme costituzionali, ma di migliorare l'assetto della legislazione, di stanziare le somme occorrenti per realizzare infrastrutture necessarie ed altre strutture di questo genere ».

I punti più pericolosi della proposta Boato riguardano la composizione e la divisione del CSM in due sezioni; la sproporzione della rappresentanza nelle riunioni comuni delle due sezioni tra magistrati ordinari e amministrativi (8 mila i primi e 400 i secondi); l'obbligatorietà dell'azione disciplinare promossa da un procuratore generale di nomina politica, con inevitabile moltiplicazione dei procedimenti e paralisi della magistratura; i collegamenti più o meno espliciti del ministro e del procuratore generale con il Parlamento; il cambiamento di ruolo e l'enfaticizzazione della figura del pubblico ministero, che deve superare un concorso selettivo. Esattamente il contrario dell'obiettivo che si vuole perseguire: il pubblico ministero di fronte al giudice diventa un gigante.

L'onorevole Boato ha citato Piero Calamandrei quale difensore della sovranità del Parlamento di fronte alle censure del procuratore generale della Cassazione. Ma l'onorevole Boato sa bene due cose. In

primo luogo, che Calamandrei apparteneva a quella schiera di fastidiosi liberali, azionisti, liberalsocialisti e federalisti come Gobetti, Salvemini, Rosselli, Rossi, Lombardi e Parri, che hanno sempre coniugato etica e politica e che per questo sono stati isolati e sconfitti. Essi per comodità vengono tirati fuori dall'armadio dei ricordi quando fa comodo anche da chi per cultura, ideali, comportamenti politici, dista anni luce. Sa un'altra cosa, l'onorevole Boato, che se Calamandrei avesse avuto in Parlamento certi compagni di viaggio prima di polemizzare con il procuratore generale avrebbe chiesto ai suoi colleghi di dimettersi. Calamandrei sulla rivista *Il Ponte* del luglio-agosto 1946 scriveva: « Speriamo che la Repubblica non deluda nel popolo l'esigenza della rinascita morale che è stato il motivo più solido e più consolante della vittoria repubblicana ». Ed è proprio vero, come diceva Malraux che non si fa la politica con la morale, ma nemmeno senza.

Per quanto riguarda l'esercizio della giurisdizione penale degli altri paesi ai quali si fa continuamente riferimento, ascoltiamo cosa dicono protagonisti e testimoni. Il dottor Jimenez Villarejo, procuratore generale nazionale anticorruzione di Spagna dice: « Il procuratore generale dello Stato ha il potere di decidere se un affare è di competenza nostra o no. Egli può essere destituito in ogni momento dal governo. Io penso che noi abbiamo una procedura penale efficace per i furti, per i delitti sessuali, per gli omicidi. Ma per i delitti economici esistono debolezze evidenti. La nostra risposta in questo campo è molto limitata, soprattutto se la si paragona con l'efficacia della giustizia italiana. Per i delitti economici che riguardano personaggi detti « protetti », come ministri e deputati, la Corte di giustizia nazionale, competente a giudicarli, provoca ritardi supplementari ».

Il dottor Baltazar Garcon, giudice istruttore a Madrid, dice a sua volta: « I blocchi si producono sempre agli stessi livelli, quando un affare tocca il potere politico e il potere esecutivo ».

Il dottor Renaud Van Ruymbeke, consigliere di Corte d'appello a Rennes, dice: « Il *parquet* » — cioè i procuratori — « è sottomesso al potere politico. So bene che il ministro dice che non interviene. Dicono tutti la stessa cosa. Dimenticano solo di precisare che il telefono esiste, che le carriere dei magistrati dipendono da loro. I giudici italiani sono completamente liberi. In Francia si ha l'abitudine di dire che in Italia la situazione è veramente grave e che da noi sarebbe più sana. Ma io dico che senza termometro non si può misurare la febbre ».

Il dottore Bernard Bertossa, procuratore generale di Ginevra, dice: « All'inizio sono stati gli italiani che ci hanno messo di fronte a fatti di corruzione. Poi sono venuti i francesi e gli spagnoli. Io noto una grande ipocrisia: non si può affermare senza mentire di essere contemporaneamente a favore dell'indipendenza della giustizia e, allo stesso tempo, partigiani del sistema di dipendenza nel quale i *parquet* sono legalmente e psicologicamente mantenuti ». Queste sono le opinioni di alcuni giudici di paesi ai quali si vuole fare riferimento.

È questo il modello che vogliamo introdurre anche in Italia? Se è così lo si dica con chiarezza e ci si assuma tutte le responsabilità.

Non ho il tempo di occuparmi del problema, rimasto insoluto alla Costituente, delle regole dei partiti e per i partiti, anche perché non fa parte della seconda parte della Costituzione. La nota controversia tra Mortati, favorevole a regolamentare in qualche modo la vita interna dei partiti, e Togliatti, assolutamente contrario, si è conclusa con la scrittura dell'articolo 49 della Costituzione che dice tutto e niente. Pertanto bisognerà rimandare ad una legge ordinaria per occuparci di questo argomento fondamentale.

Concludo con un accenno alla procedura referendaria. Anche io ho votato per il referendum unico, che certamente ha dalla sua anche valide ragioni. Ma, al momento del voto della legge istitutiva della Commissione bicamerale, anch'io,

forse, non ho riflettuto abbastanza sulle difficoltà che avremmo incontrato se non si fosse manifestata concordanza su tutti i testi o se una parte di Parlamento avesse ritenuto non praticabile una mediazione su uno o più testi. Il problema quindi è serio. Io penso sia necessario trovare una composizione ed evitare rischi reali di conflitti al momento del voto sul referendum confermativo. Se così è, si può, con buon senso, utilizzare quanto scritto all'articolo 2 e all'articolo 4 della legge istitutiva, a proposito della dizione: « Le Camere approvano il progetto o i progetti ». Questo è un problema che è stato sollevato ed è anche l'opinione di costituzionalisti illustri, da Barile a Pizzorusso, i quali altrimenti temono non un voto ragionato, ma un plebiscito. Quindi, io chiedo all'Assemblea di valutare seriamente questo problema.

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

GIOVANNI PILO. Signor Presidente, signori colleghi, avremmo dovuto cambiare la Costituzione già molti anni fa, dopo la sconfitta del terrorismo, dopo l'esito sorprendente del referendum sulla scala mobile, dopo la marcia dei quarantamila « quadri » a Torino, ma forse avremmo dovuto pensare a cambiare la Costituzione anche dopo il referendum sul divorzio e quello sull'aborto. Si trattava di fatti importanti, che segnalavano come l'Italia stesse cambiando e che era già cambiata tanto.

Si sarebbe potuto cogliere da quei segnali l'urgenza di darsi una legge fondamentale più adeguata ai tempi, ma non si fece. Naturalmente, non mi nascondo che c'erano anche ragioni esterne per non cambiare. La divisione in blocchi uscita dalla seconda guerra mondiale rendeva difficile mettere in discussione gli equilibri dello *status quo*, ma era uno *status quo* per modo di dire, attraversato da una dura lotta per il potere.

Per supplire o meglio per superare la rigidità imposta della Costituzione, si inventò invece la opinabilissima prassi della

Costituzione materiale, che tuttora ci accompagna e che è responsabile di tante degenerazioni. Quando la società civile non corrisponde alla società politica, la democrazia corre seri rischi.

Quando parliamo di realtà illiberale che sta emergendo sotto i nostri occhi, non ci riferiamo solo ad una certa azione di una piccola parte della magistratura, ci riferiamo semmai ai vistosissimi squilibri, alle grossolane ingiustizie che si generano per l'azione di questa o quella parte del corpo dello Stato a danno di milioni di cittadini.

Ci ha turbato notare come fra tutte le possibili azioni di modernizzazione delle strutture e dei servizi del paese se ne sia di recente privilegiata una, che oggettivamente colpisce una categoria, quella dei commercianti, che guarda caso ha espresso determinate tendenze politiche. So anch'io che la riforma proposta va fatta, ma ciascuno può vedere quanto sia squilibrata tale riforma, in primo luogo, se fatta per prima, solo e soltanto quella, e in secondo luogo, se accostata alle politiche decise in materia di 35 ore, di segno diametralmente opposto.

Ci ha profondamente turbato negli ultimi mesi la inusitata durezza che le forze di polizia hanno messo in atto contro le pacifiche manifestazioni dei nostri allevatori e colpisce la clamorosa diversità di trattamento che viene normalmente riservata alle manifestazioni di altre classi di lavoratori, anche quando costoro eccedono i limiti delle proprie prerogative.

Ci ha turbato la leggerezza con la quale l'apparato dello Stato si è, diciamo così, lasciato sfuggire di mano, pochi giorni prima dell'azione, i goffi serenissimi di piazza san Marco, che erano da tempo sotto l'osservazione dei servizi di sicurezza, per catturarli a tempo debito nel corso di una spettacolarissima azione, che ha fatto solo il gioco di chi voleva alimentare l'impressione di un pericolo terrorista. C'è di più: si è lasciata trapezare la sensazione che questo pericolo fosse collegato all'azione di una forza politica parlamentare.

E soprattutto ci turba sentire, da parte di chi spalleggia ad ogni costo le azioni, anche più discutibili, di alcuni (pochi) magistrati, abusare di un argomento del tutto falso, quello della obbligatorietà dell'azione penale. Nessuno dovrebbe ignorare che questo fondamentale principio è clamorosamente inapplicato, provocando una vastissima disparità di trattamento dei cittadini e la diffusione di un generale senso di illegalità. Sia chiaro: è sbagliato quando da parte di forza Italia si dà la sensazione che la nostra forza politica sia nemica della magistratura. Al contrario, io credo che noi dobbiamo ribadire che siamo favorevoli alla completa autonomia della magistratura; anzi, gelosi garanti di tale autonomia. Con i problemi che ho prima denunciato, che senso mai avrebbe da parte nostra lavorare per una subordinazione della magistratura al potere politico? Il problema della giustizia esiste solo perché è un problema per i cittadini. I numeri sono numeri: ogni anno nel nostro paese vengono commessi circa due milioni di reati; una famiglia su dieci è vittima ogni anno di un reato contro il patrimonio, per lo più furti.

Quando va bene, per il cinque per cento dei reati viene individuato un responsabile; infatti, nelle nostre carceri ci sono circa 50 mila persone che, con il *turn over*, diventano al massimo centomila all'anno. Ciò significa che ciascun pubblico ministero ogni anno ha a che fare con circa 1.300 delitti per i quali, se è tanto bravo, individua meno di 100 sospetti colpevoli, lasciando irrisolti 1.200 casi.

Come si fa in queste condizioni a non vedere che, di fatto, diciamo pure senza colpa, nel nostro paese l'azione penale — ripeto: di fatto — è chiaramente, forse casualmente, mai Dio voglia dolosamente facoltativa?

E quando, in tale situazione, veniamo a sapere che lo Stato ha arruolato uno spaventoso esercito composto da 1.700 *killer* cosiddetti pentiti, la situazione si fa maledettamente preoccupante. Non è che a me sfugga l'importanza che può avere avuto qualche pentito, specie i primi

(penso a Buscetta) nella sacrosanta lotta alla mafia; ma 1.700 pentiti sono una enormità ed i risultati rischiano di essere drammaticamente paradossali. A parte che, quando vediamo nei film western i commercianti che assoldano gli assassini per difendersi dai ladri di cavalli, proviamo un senso di ribrezzo; a parte che, come abbiamo detto, quasi 2 milioni di famiglie ogni anno si vedono negare il diritto alla difesa da parte dello Stato contro la criminalità; a parte che 1.700 pentiti sono più dei 1.500 pubblici ministeri (per cui mi domando: come si fa a gestirli?); a parte tutto questo, e trascurando — sempre che si possa, ma si può — il diritto naturale, c'è il rischio che questi 1.700 pentiti, molti dei quali ancora collegati con elementi malavitosi in attività, oltre che collegati tra di loro direttamente o attraverso dichiarazioni sui giornali, avviluppino la macchina della giustizia in una tale rete di complotti e menzogne da metterla completamente sotto scacco, oppure la indirizzino capziosamente ai propri fini.

Cosa resterà del rispetto per la legge, del senso di giustizia, della fiducia da parte dei cittadini verso la legge e le istituzioni se, supponiamo, per i delitti Falcone e Borsellino dovessimo alla fine avere gli assassini impuniti e stipendiati dallo Stato e dovessero essere condannati soltanto i picciotti di quart'ordine? Temo che ciò rientri in ciò che ci siamo abituati a considerare « Costituzione materiale », cioè a dire: in fatto di diritti fondamentali, si fa ciò che si può. Ma questo non va bene perché, come si è visto, l'arbitrio è sempre fin troppo possibile; anzi, l'arbitrio è probabile.

Onorevole D'Alema, non che mi piaccia mettere i piedi nel piatto in un momento nel quale si ricerca una grande armonia, ma debbo dire che il richiamo che lei ha rivolto all'onorevole Marini per la posizione che il PPI ha tenuto durante la votazione sul caso Previti non è una questione domestica, interna alla maggioranza. Preoccupa che, su un argomento come quello della giustizia, il PPI possa essere sottoposto a pressioni politiche.

L'onorevole Marini ha quindi fatto bene a ricordare fermamente che proprio lei, onorevole D'Alema, ha più volte sottolineato la possibilità del formarsi di diverse maggioranze in seno alla bicamerale.

Come dicevo, avremmo dovuto avere il coraggio di cambiare prima perché, non cambiando, abbiamo lasciato la Costituzione nelle mani dei potenti di turno, che l'hanno di volta in volta modificata surrettiziamente. Quando la Costituzione materiale lasciava la possibilità che tanti spazi fossero occupati dai partiti anziché dai cittadini e dalle associazioni oppure dalle istituzioni, ecco che nasceva la partitocrazia e, da quest'ultima, è nata Tangentopoli. Quindi, Tangentopoli è figlia della Costituzione materiale quanto è figlia della partitocrazia.

Ma anche il potere abnorme della magistratura dopo Tangentopoli è figlio della Costituzione materiale e, dunque, è illegittimo. Supponiamo pure che la giustificazione storica consenta di capire tutto ciò che è successo ma, certo, non lo giustifica.

Ci sono altri esempi di proposte di modifica sulle quali è opportuno vigilare. Perché non vedere che si rischia di mantenere — anzi, di accentuare — un eccesso di presenza dello Stato sul terreno economico, se si insisterà nel ribadire la centralità del pubblico nei servizi, proprio mentre osserviamo quanto è carente lo Stato nella lotta alla delinquenza?

Bisognerà completare la timida scelta presidenzialista per evitare che si sollevino pericolosissimi conflitti di poteri tra il Presidente ed il premier, come ha ben messo in evidenza l'onorevole Calderisi. Bisognerà evitare che l'incerta scelta federalista, che è ineluttabile, venga esposta, anch'essa, ai rischi di conflitti di potere. Dovremo essere meno ipocriti e concedere un po' di più agli enti locali sul tema fiscale e un po' meno sul terreno della politica estera.

A proposito di ipocrisia, vedo con molta preoccupazione una *prorogatio* del Presidente della Repubblica così come un mandato biennale. Se la riforma non arriverà puntuale al termine naturale

della scadenza del Presidente della Repubblica, ci sarà un problema politico, che non va confuso con altri problemi. È mia opinione che in quel caso bisogna semmai rieleggere con le vecchie leggi il Presidente Scalfaro e attendere da lui una grande sensibilità istituzionale, piuttosto che stravolgere la Costituzione prima ancora di modificarla.

Il più grave rischio sulla strada della nuova Costituzione è proprio quello della già rilevata mancanza di coerenza. Se ammettiamo, come fa l'onorevole D'Alema, che il principio fondamentale che regge le proposte innovative sia l'accrescimento dei poteri del cittadino, dobbiamo coerentemente evitare di fare una Costituzione che un minuto dopo venga soppiantata da una nuova Costituzione materiale, cioè dai partiti, dagli organi dello Stato, dai potentati, perché ciò ci esporrebbe a nuovi, gravi rischi di conflitti.

Un secolo fa, il 7 maggio 1898, a Milano, il generale Bava Beccaris ordinò ai suoi soldati di sparare sulla folla che protestava per l'aumento del prezzo del pane. Fu una scelta assassina di incredibile brutalità, ma sul piano politico fu una scelta autolesionistica di grande stupidità per il regime di allora. Come è noto, il re Umberto I, che volle confermare di essere il mandante politico dell'eccidio, conferendo a Bava Beccaris la gran croce dell'ordine militare, pagò con la vita per mano di Gaetano Bresci, due anni dopo, la sua responsabilità. Ma la stupidità antistorica fu quella dell'assunto non detto che stava dietro alla strage. L'assunto era che lo Stato veniva considerato strumento di alcune classi sociali contro altre, arma nella lotta di classe. Nel 1899 lo stesso governo presentò una serie di provvedimenti che tendevano a limitare la libertà di stampa, di associazione e di riunione. Una ferma operazione di ostruzionismo parlamentare impedì l'approvazione di quei provvedimenti e a fare quell'ostruzionismo allora fu la sinistra.

Non voglio fare parallelismi, ma la storia di questi tre anni ha insegnato che la strada della legittimazione reciproca è

difficile, forse perché il problema per cinquant'anni è stato misconosciuto o ignorato e tanti errori sono stati commessi su questo terreno da entrambe le parti. È giunto il momento, come è stato detto ieri, di porre fine a un dopoguerra durato cinquant'anni (*Applausi dei deputati del gruppo di forza Italia*).

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

PIERLUIGI PETRINI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, le nuove Costituzioni originano solitamente da un mito costituente, ovvero da un evento non necessariamente violento di rottura con il passato che porta all'affermazione di nuovi ordini sociali ed istituzionali, fondati su valori condivisi, ma fino allora negati o repressi.

Mi sono chiesto quale possa essere il mito costituente che noi incarniamo, quale il valore o i valori unanimemente condivisi a cui vogliamo dare applicazione. Qualcuno penserà che questo mio interrogativo — rimasto, per inciso, senza risposte certe — sia fuori luogo perché noi in questa fase stiamo riformando la seconda parte della Costituzione, relativa all'ordinamento dello Stato, lasciando inalterata la prima, ovvero i principi fondamentali, ove ancora vive il mito costituente della liberazione e della redenzione dalla barbarie nazifascista.

In questo pensiero, tendente in certo qual modo a minimizzare il significato di questo passaggio costituente, vi è un fondamentale equivoco. Già nella Costituzione della Pennsylvania del 1776 era prevista la distinzione fondamentale fra la Carta dei diritti e lo schema di governo, ma era chiaro — e lo sarebbe stato per tutto il XVIII secolo ai costituenti — che le due componenti erano inscindibili ed interdipendenti. Se così non fosse, la prima parte, nell'assenza o nell'insufficienza della seconda, sarebbe una mera e velleitaria enunciazione di principi e la seconda parte, nell'assenza o nell'insufficienza della prima, darebbe impropria legittimità costituzionale anche al più effero regime.

Qui sta l'equivoco. Ogni Stato ha un ordinamento e per ciò stesso una Costituzione, ma non tutti gli Stati sono costituzionali.

Vi sono valori e principi preordinati, in quanto preliminari a quelli enunciati nella Carta dei diritti, e sono i valori ed i principi del costituzionalismo correlati ad un assetto istituzionale inteso a delimitare il potere arbitrario e ad assicurare un governo limitato. Vale a dire che l'intento e la ragion d'essere della Carta costituzionale sono di assicurare che i cittadini siano protetti e garantiti dall'abuso di potere.

Già nella Dichiarazione francese dei diritti del 1789 l'articolo 16 affermava: « Una società, nella quale la garanzia dei diritti non è assicurata e la separazione dei poteri non è definitivamente determinata, non ha una costituzione ». Durante tutto il XIX secolo e fino alla prima guerra mondiale le costituzioni rimasero (negli Stati Uniti, in Inghilterra, in Europa) metodi differenti, tecnicamente parlando, preposti ad un unico scopo: sottoporre la forza al diritto.

Ebbene, nel momento in cui andiamo a stabilire quanta e quale sarà la separazione dei poteri, quale il controllo giudiziario, quali gli istituti di garanzia, noi esercitiamo pienamente la funzione costituente? A me sembra che lo si stia facendo con labile coscienza e di conseguenza con scarso approfondimento e condivisione dei principi e dei valori sottesi, con la prevalenza in questo dibattito di un tecnicismo costituzionale. Davvero crediamo che una democrazia possa essere o meno in funzione di una forma di governo piuttosto che di un'altra? Non è nell'evidenza dei fatti che vi sono sistemi presidenziali che incarnano alte espressioni di civiltà democratica ed altri che ne rappresentano il fallimento? Non vale lo stesso per i sistemi parlamentari? Davvero non vediamo che la riuscita di un sistema è maggiormente legata all'interpretazione che ne daremo, piuttosto che alla sua architettura? Ovvero che la democrazia sarà tanto più compiuta quanto minore sarà il distacco tra la Costituzione

formale e la Costituzione sostanziale ovvero tra il suo modello teorico e la sua realtà fattuale? Ma questo distacco sarà direttamente proporzionale alle culture democratiche ed istituzionali dei suoi interpreti, come dimostra, inoppugnabilmente il fatto che nelle democrazie più mature il distacco tra Costituzione materiale e Costituzione formale è stato di segno positivo, permettendo alla prima di recuperare le inattualità e le insufficienze che il tempo aveva creato nella seconda.

Proprio per queste riflessioni cresce in me un sostanziale pessimismo. Un esempio su tutti della nostra cultura democratica: l'applicazione dell'articolo 77 della Costituzione vigente, che regola il potere di decretazione del Governo. Per anni il Governo ha abusato del potere di decretazione e della loro reiterazione, per anni un'opposizione di colore diverso, ma sempre egualmente ottusa, ha richiamato in aula ai sensi dell'articolo 96-*bis* i criteri di costituzionalità e di urgenza di ogni decreto, ingolfando il Parlamento e togliendo ad esso la sua funzione propria e in qualche modo legittimando il comportamento reiterativo del Governo. E quando la Corte costituzionale è finalmente intervenuta, decretando la non reiterabilità dei decreti ma con ciò stesso, in modo indiretto ma inequivoco, il diritto-dovere del Parlamento di esprimersi nei tempi ultimi della scadenza del decreto, noi abbiamo fatto di peggio, abbiamo fatto una riforma del regolamento parlamentare che ha lasciato inalterato proprio l'articolo 154, in cui una norma transitoria prevedeva espressamente che si andasse a regolamentare questo aspetto, al punto che il Presidente di questa Assemblea si è ultimamente rivolto al Presidente del Consiglio, facendogli notare l'evidenza dell'inopportunità della decretazione.

Affermazione senza dubbio fondata. Ma se il costituzionalismo è la ricerca di un equilibrio tra l'esercizio del potere ed il controllo sul potere vi era in quell'affermazione la denuncia di un colpevole squilibrio. I Parlamenti sono nati con la funzione di limitare l'azione legislativa del Governo, di impedire che la stessa an-

dasse a ledere i principi di libertà individuale ed i diritti inalienabili ed hanno acquisito il potere legislativo solo successivamente, allorché si sentì la necessità di dare ordine ed organicità ad un sistema giurisprudenziale che faceva discendere il diritto dall'azione diretta della magistratura, interprete della cultura e del costume della società. Potere legislativo che il Parlamento esercitava soltanto in termini di garanzia, ovvero di limite all'azione del Governo.

Solo successivamente questo schema è stato superato, ma da una deformazione del diritto. Lo *ius iustum*, la legge come affermazione di un principio che deriva da un valore preesistente e preacquisito, è divenuta lo *ius iussum*, cioè la legge che crea essa stessa il principio nel momento in cui lo dichiara e nel momento in cui lo conforma. Il Parlamento, quindi, da elemento di garanzia si è trasformato in sorgente del diritto, trasformazione tanto profonda quanto sconosciuta, che lo ha portato al dovere di invadere tutti gli aspetti dei rapporti sociali e giuridici, moltiplicando l'attività legislativa e facendo della legge non più elemento di garanzia, ma elemento stesso di governo, anzi strumento irrinunciabile di governo; ciò concreta una sovrapposizione assoluta ed inestricabile del potere legislativo con quello esecutivo, male tuttora irrisolto delle moderne democrazie. E, per quanto ottimi possano essere gli istituti che andremo a disegnare, essi andranno ancora e sempre ad incarnare nella stessa arena la stessa problematica, con la sola differenza che quello che è stato fino ad ora un problema interno al corpo politico potrà divenire, con un nuovo assetto presidenzialista, un problema esterno che andrà a riflettersi nella vita democratica del paese, con tutto ciò che questo può comportare.

Non minore, in tema di principi, è la confusione che regna nell'ambito della riforma dello Stato. Non è casuale che gli antifederalisti della prima ora, quelli che accusavano la lega di celare dietro la propria istanza federalista una pulsione secessionista, siano diventati federalisti

proprio nel momento in cui il loro sospetto, la loro accusa, ha preso forma. E, viceversa, non è neppure casuale che i federalisti della prima ora, quelli che anche per bocca mia giuravano e spergiuravano che mai e poi mai il federalismo doveva essere inteso come momento di separazione, ma come momento di migliore unione, siano divenuti secessionisti proprio nel momento in cui il federalismo appariva un'opzione praticabile.

Questo ci dimostra, al di là di ogni ragionevole dubbio, come il federalismo sia stato sempre strumentalizzato all'opportunità politica e mai vissuto nei suoi reali valori. Difatti in entrambe le situazioni ravvisiamo un'assurda continuità logica tra federalismo e secessionismo, che non ha ragion d'essere perché federalismo e secessionismo sono due momenti antinomici: l'uno non può essere l'altro.

Il federalismo afferma la volontà e la possibilità di unire le differenze senza omogeneizzazione, di unire cioè le disomogeneità nel rispetto delle reciproche specificità. Il nazionalismo, viceversa, di cui il secessionismo è prodromico, afferma che la differenza è elemento irrinunciabile di separazione e che l'omogeneità è elemento irrinunciabile per aggregare uno Stato o una democrazia: l'opposto.

Attenzione, perché in questo passaggio abbiamo realizzato un salto fondamentale, abbiamo spostato dal centro del nostro costruito democratico l'uomo, con i suoi valori e i suoi diritti inalienabili, e vi abbiamo posto il popolo. E quando la democrazia si è posta al servizio dei popoli e non dell'uomo, è degenerata nelle sue più drammatiche manifestazioni.

In conclusione, vorrei dire due parole sul problema della giustizia. Se la Costituzione è strumento di tutela e di garanzia dell'individuo nei confronti dell'esercizio del potere, è chiaro che l'individuo deve essere tutelato anche nei confronti dell'azione indagatoria della magistratura; è altrettanto chiaro però che la stessa tutela deve essere corrisposta all'individuo che è leso nei suoi diritti fondamentali dal reato. Quindi la magistratura ha una

funzione di doppia tutela, è contemporaneamente oggetto e soggetto di garanzia e soltanto nella certezza del diritto potrà essere esercitata questa doppia tutela.

Diverso è il caso del rapporto tra il sistema giudiziario — la magistratura — e il sistema politico. In questo caso la magistratura è sicuramente soggetto di garanzia, deve cioè tutelare il cittadino da un potere che può essere momento di reato. Se è vero che il « tintinnar di manette » non è civiltà giuridica, è altrettanto vero che il « frusciar di mazzette » non è civiltà democratica. Non è assolutamente immaginabile che l'azione della magistratura si possa fermare nel momento in cui la stessa, perseguendo reati e comminando pene, abbia ad avere degli effetti o degli epifenomeni politici. L'unica garanzia che la politica può avere dall'invadenza della magistratura è nell'esercizio virtuoso del potere e nessun'altra.

In tema di garanzie c'è un altro aspetto che è stato spesso sottaciuto: la libertà di manifestazione politica o la libertà di esercizio della politica. Si pensa che questo sia un tema storicamente risolto nel momento in cui si è addivenuti a conquiste fondamentali come il suffragio universale, la libertà, la segretezza del voto, la libertà di manifestazione, la libertà di associazione, la libera espressione del pensiero, la libera stampa della propria ideologia, ma tutto ciò valeva fintanto che l'informazione politica viaggiava sui binari del comizio di piazza, del manifesto, del volantaggio. In quelle condizioni l'informazione era accessibile a tutti gli agenti politici e, viceversa, ogni cittadino poteva scegliere il tipo e la quantità dell'informazione a cui accedere. Oggi questo rapporto si è completamente capovolto; il cittadino trova l'informazione politica, e la politica informazione così come l'informazione è politica, direttamente nella propria casa, senza nessun filtro e, viceversa, gli attori politici non possono accedere più, indiscriminatamente, a quegli strumenti informativi. È un altro problema di fondo delle democrazie moderne che dovremo necessariamente affrontare. Non possiamo perderci nei tecnicismi, nelle

architetture istituzionali senza riscoprire e rimpossessarci di questi fondamenti della democrazia e del diritto. Grazie (*Applausi dei deputati dei gruppi di rinnovamento italiano, della sinistra democratica-l'Ulivo, dei popolari e democratici-l'Ulivo e di rifondazione comunista-progressisti — Congratulazioni*).

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

GENNARO MALGIERI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, non c'è riforma in politica che non sia la risultante di compromessi volti a temperare le esigenze di tutti gli interessati. Nessuno perciò si scandalizzò, cinquant'anni fa, quando partiti di ispirazione diversa posero mano alla scrittura della Carta costituzionale nella quale, ancora oggi, non è difficile cogliere i segni di un dibattito che si stemperò appunto nel compromesso.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE PIERLUIGI PETRINI (ore 19)

GENNARO MALGIERI. Ne fa fede, ad esempio, la prima parte della Costituzione che forse, proprio perché impregnata degli umori ideologici, delle tendenze culturali prevalenti del tempo e delle passioni civili e politiche che dominavano allora, sarebbe stato il caso di rivisitare e di riscrivere. Un'occasione perduta su cui, negli anni a venire, avremo modo di riflettere.

Dovremmo dunque meravigliarci e magari scandalizzarci se oggi, grazie ad un non meno onorevole compromesso tra culture e politiche differenti, riusciremo a dare finalmente agli italiani una Costituzione sia pure riscritta a metà, sperabilmente all'altezza dei tempi e in coerenza con le esigenze della modernità, assecondate così poco dalla politica italiana negli ultimi due decenni? Non mi sembra il caso, colleghi, di rispondere a quanti, fuori di quest'aula e con titoli e motivazioni diverse, si esibiscono in questi giorni

in teatrini della politica stucchevoli e scontati oltre che impropri ed improvvisati, allo scopo di tentare un'improbabile delegittimazione del lavoro di riforma costituzionale che stiamo cercando di portare avanti.

Tra chi ritiene utile e doveroso provare a cambiare le regole del gioco e chi, pur professandosi riformatore, pensa che in contesti democratici come il nostro vi siano scorciatoie all'adeguamento delle norme costituzionali, c'è un divario costituito dall'adesione o meno all'oggettivo criterio del realismo politico. Ad ognuno di noi, di certo a chi vi parla, sarebbe piaciuto un maggiore coinvolgimento popolare nell'attività costituente. Anch'io avrei preferito riforme più radicali, che esaltassero maggiormente le forme della democrazia diretta.

Sono consapevole, al pari di tanti, del fatto che una democrazia autenticamente decidente dovrebbe essere incarnata da figure costituzionali dai tratti più marcati come negli Stati Uniti d'America o almeno in Francia. Tuttavia non avverto imbarazzi di sorta nel sostenere con convinzione il progetto venuto fuori dalla Commissione bicamerale, perché ritengo che il compromesso che ne è all'origine sia il migliore che si potesse raggiungere nel presente contesto politico, caratterizzato da un orientamento parlamentare decisamente sfavorevole alle tendenze presidenzialiste. Di questo dovrebbero tenere conto i tanti tardivi apologeti della Repubblica presidenziale ed anche coloro che al presidenzialismo, con tenacia ed onestà, hanno guardato come ad un metodo, più che ad un fine, per rendere davvero compiuta la democrazia italiana.

I detrattori dell'onorevole compromesso — come mi permetto di definirlo — dovrebbero comunque avere il coraggio di dirci quale sarebbe l'alternativa al progetto che abbiamo davanti. Da mesi glielo chiediamo, ma non abbiamo avuto il piacere di udire una sola risposta plausibile e difficilmente una risposta arriverà nel corso di questi lavori per il semplice fatto che non c'è, o meglio, c'è, ma è improponibile: vale a dire il ritorno al

passato, lasciando tutto così com'è, dimenticando persino che tutti, in Parlamento e fuori, abbiamo sostenuto — e da tempo — l'impossibilità di considerare la modernizzazione del paese disgiunta dal coerente e necessario adeguamento delle regole costituzionali.

È dunque necessario mettersi d'accordo anche con chi, in questi giorni, ha alzato il prezzo come se in bicamerale l'accordo non lo avesse sottoscritto; e persino con chi mostra tali segni di inquietudine da far ritenere che l'obiettivo finale della sua polemica sia quello di far saltare il pur tenue bipolarismo che comunque vale la pena difendere.

I riformisti in buona fede devono comprendere che le riforme si possono fare se ciascuna delle parti in campo è disposta a cedere qualcosa dei suoi pregiudizi, aprendosi, nel contempo, alle istanze delle altre. Devono inoltre capire che con le loro ostilità oggettivamente fanno il gioco di chi non soltanto non vuole le riforme, ma intende con chiarezza continuare a far sentire il proprio peso sulla politica, condizionandola fino a paralizzarla.

Il riferimento, fatto l'altro giorno in quest'aula dall'onorevole Boato, al riguardo è assolutamente pertinente e credo abbia contribuito a far aprire gli occhi anche a chi si ostinava a volerli tenere chiusi. La politica, dunque, deve tornare al centro della scena collettiva. Non è più tollerabile assistere ad usurpazioni che hanno mortificato in questi anni le regole della democrazia e la via per riconquistare la politica passa attraverso la ridefinizione degli equilibri tra i poteri dello Stato, riconoscendo la centralità del cittadino, maggiormente garantito davanti alle istituzioni da un lato e, dall'altro, messo finalmente in condizione di scegliere direttamente i soggetti nelle cui mani affidare i processi decisionali: il Presidente della Repubblica ed il Primo ministro.

Meccanismi giudiziari e meccanismi decisionali e rappresentativi vengono rivisitati, in questo progetto di riforma costituzionale, che considero ovviamente

perfettibile, alla luce non soltanto dell'esperienza storica italiana, ma anche sulla base delle migliori e più convincenti esperienze europee. Sicché abbiamo dinanzi un sistema originale e non la paventata riproposizione di un modello dato; piuttosto il frutto di una elaborazione autonoma che se può urtare il palato di qualche purista della scienza della politica e del diritto costituzionale, vistosi magari smentito o trascurato dalla Commissione bicamerale, di certo va incontro ai bisogni ed alle esigenze dei cittadini ai quali, come risulta da numerosi sondaggi di opinione, niente sta più a cuore che di veder rappresentate le loro istanze politiche e sociali ed ottenere risposte alle stesse.

Saranno i cittadini, la cui centralità è così ribadita dal progetto di riforma, a confermare o meno la revisione della Costituzione con un referendum che colpevolmente cinquant'anni fa venne negato dal costituente, sottraendo in tal modo al popolo una prerogativa di non trascurabile importanza, connessa con la sovranità di cui è depositario, vale a dire la pronuncia sulla forma di Governo. Una sottrazione contro cui si levarono, tra le altre, le proteste di Carlo Costamagna, uno degli ultimi fedeli del diritto pubblico europeo che, naturalmente, rimasero inascoltate.

Con mezzo secolo di ritardo la parola in merito verrà data agli italiani, tra i quali non sembra vi siano più cittadini di serie diverse e questo è un altro dato di grande importanza, su cui varrebbe la pena di attivare una riflessione approfondita.

La riscrittura della Costituzione, infatti, onorevoli colleghi, si fonda sull'assunto che nel nostro paese è maturata una condivisione di valori politici imperniata attorno al valore guida della libertà. È questo il presupposto per la definizione di un patto costituzionale tra tutti i soggetti aventi titolo, quelli che nel 1947 c'erano e quelli che non c'erano, le forze antiche e le nuove, i partiti tradizionali e quelli derivanti dalle vicende turbinate degli ultimi decenni.

Intorno alla libertà si possono costruire democrazie solide nelle quali nessun soggetto debba temere di essere ghettizzato. Per decenni i pregiudizi ereditati dalla guerra civile e confermati dalla guerra fredda hanno reso impossibile il percorso di un sano riformismo verso approdi accettabili, bloccando miseramente il sistema politico.

Adesso è possibile da parte di tutti praticare quell'etica repubblicana a fondamento non soltanto delle istituzioni, ma anche della vita più complessiva della comunità nazionale. E sarà proprio l'ancoraggio all'etica repubblicana che potrà farci considerare il Presidente della Repubblica come rappresentante dell'unità della nazione, garante della sua indipendenza e della sua integrità. Quale miglior simbolo di tutto ciò, nel quale un popolo intero possa riconoscersi, a prescindere dalle appartenenze, di colui che viene eletto direttamente dai cittadini e che proprio grazie a questa qualità è legittimato a vigilare sul rispetto della Costituzione?

Certo, il Capo dello Stato delineato dal progetto di riforma non ha i poteri del Presidente americano e neppure di quello francese, ma la scelta non è sbagliata. La Commissione bicamerale ha individuato due figure complementari, ma non sovrapponibili, il Presidente della Repubblica ed il Primo ministro, proprio per mediare tra posizioni diverse. Chi ritiene si tratti di un pasticcio ignora che anche al tempo della Costituente si profilò un'ipotesi di questo genere.

Un intransigente presidenzialista come Piero Calamandrei, nel settembre 1946, scrisse su *l'Italia libera*: «Ciò che spaventa gli avversari della Repubblica presidenziale è soprattutto il pericolo della concentrazione nella sola persona del Presidente delle due cariche di Capo dello Stato e di Capo del Governo, che si teme possa invogliare alla dittatura».

E proseguiva: «Non credo che questi timori siano fondati, perché le dittature escono da un esecutivo politicamente debole, più spesso che da uno giuridicamente forte».

In ogni modo, si può anche ammettere che nell'attuale situazione politica italiana possa essere più conveniente mantenere la distinzione tra Capo dello Stato e capo del Governo, lasciando al primo il carattere di un organo di equilibrio costituzionale posto al di sopra dei partiti e cercando di dare al capo del Governo un'autorità che, facendo di lui il capo riconosciuto di una stabile coalizione di partiti, lo avvicini a quel prestigio che negli Stati Uniti d'America o in Inghilterra deriva al Presidente o al Primo ministro dall'essere il capo del partito di maggioranza.

Si trattava allora, onorevoli colleghi, quando Calamandrei formulava le sue osservazioni, e si tratta oggi di vedere se si possa dare riconoscimento costituzionale alla coalizione dei partiti e a chi la guida.

La conclusione cui è pervenuta la Commissione bicamerale è nel senso di avere, appunto, dato un rilievo costituzionale alla coalizione delle forze politiche. Questo non può essere scambiato per costituzionalizzazione della partitocrazia, come da qualche interessato detrattore è stato detto in quest'aula. Il contrappeso agli eccessi dei partiti è proprio nel riferimento al Capo dello Stato eletto direttamente ed alla sostanziale elezione diretta del Governo: un modello senza dubbio originale, che può essere migliorato dalle proposte emendative del Parlamento, soprattutto in riferimento alla stabilità governativa.

Costituisce — e mi accingo a concludere — sicuramente un passo in avanti, onorevoli colleghi, rispetto alla normativa vigente l'istituto della sfiducia motivata al Governo sottoscritta da almeno un quinto dei componenti della Camera ed approvata per appello nominale dalla maggioranza assoluta. Ma non credo che la stabilità dell'esecutivo possa essere garantita soltanto da una clausola di questo tipo.

Realisticamente dobbiamo ricordare che nei Governi di coalizione raramente le crisi sono originate da un conflitto tra Parlamento e Governo: essi più che per un voto di sfiducia si dissolvono per il venir

meno della stessa coalizione, come l'esperienza italiana ampiamente dimostra. Il rimedio a questa deficienza potrebbe essere, come pure è stato adombrato da numerosi studiosi, la rilevanza costituzionale e quindi non soltanto politica da attribuire al programma che lega i partiti alla coalizione di Governo, in modo che la designazione del Primo ministro significhi anche l'approvazione del piano che è destinato a garantire la continuità del Governo.

Nello schema al nostro esame, come è facile notare, si combinano elementi propri della repubblica presidenziale ed elementi della repubblica parlamentare, che poi mi pare l'orientamento che ha ispirato i lavori della Commissione bicamerale.

I puristi già vanno dicendo che il progetto in discussione è un progetto indefinito, confuso. Pur non essendone entusiasta — perché, lo confesso, sono un presidenzialista convinto ed un sostenitore dello Stato nazionale, che in alcune pieghe della riforma vedo compromesso — devo osservare che le costituzioni non si acquistano sui banchi del mercato, pronte in serie. Bisogna costruirle secondo le esigenze della situazione politica concreta. È indispensabile, insomma, nel progettare nuove costituzioni avere, come diceva cinquant'anni fa Piero Calamandrei, la saggezza che cerca i modelli nell'esperienza del passato e la fantasia che trova i nuovi meccanismi giuridici per aprire le strade dell'avvenire (*Applausi dei deputati del gruppo di alleanza nazionale — Congratulazioni*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Biondi, che si trova in una postazione insolita. Ne ha facoltà.

ALFREDO BIONDI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, ho voluto parlare dal banco dal quale avrebbe parlato Aldo Bozzi.

Stamani ho sentito la Presidente Iotti, ho sentito l'onorevole De Mita: se ci fosse stato, anche Bozzi avrebbe apprezzato quegli interventi.

Si partecipa ad un dibattito su questi temi, dimenticando, quando si guarda alto

e lontano, le casacche di partito. Un liberale come sono io, un liberale di forza Italia, non si paragona, certo, a chi delle riforme istituzionali aveva fatto un pezzo della propria vita nella fase in cui essa volgeva, purtroppo, al tramonto. Ma forse Aldo avrebbe apprezzato la sobria relazione dell'onorevole D'Alema, non trionfalistica, nella quale sono state enunciate, insieme alle difficoltà, le speranze e insieme alle speranze le possibilità di trovare una soluzione. È quello che vogliamo, ma naturalmente non siamo pronti a credere e ad obbedire senza combattere rispetto a quella che può essere la convenienza del momento.

Chi ha una critica interna, come una camicia di Nesso, nella quale il dubbio è più forte, può porsi molti problemi ed io me li pongo, perché abbiamo dato fiducia. Una grande forza di opposizione ha scelto il capo della maggioranza perché guidasse la Commissione bicamerale: questo non è senza significato. Cosa si poteva fare di più, non dico di meglio, per dimostrare una immedesimazione nella finalità?

Anche se l'onorevole Andreotti diceva che in politica la riconoscenza non esiste e il riconoscimento è incerto, credo che questo possa essere uno degli argomenti partendo dai quali poi muovere delle critiche, senza avere l'aspetto di quelli che vogliono distruggere una realtà che ora sta nascendo. Vi sono, infatti, progetti che vertono su varie materie, rispetto ai quali è giusto sviluppare qualche riflessione.

È importante che si arrivi alle riforme: la società è cambiata, le stesse forze politiche presenti in Parlamento non sono più quelle di prima. Non sono capace, né ho il tempo per analizzare il perché di questo mutamento, che è anche un mutamento della gente, un mutamento trasversale, un mutamento che, indipendentemente dalla caduta dei muri delle ideologie e dei muri veri delle dittature (le ultime, speriamo, ma ve ne sono ancora), guarda ormai alla realtà dei popoli vicini non come nemici, semmai come concorrenti, recependo perciò esigenze e stabi-

lendo regole e modalità di comportamento, che devono trovare in una Carta costituzionale la loro forza.

Ieri, nel *defilé* dei capipartito abbiamo avuto l'occasione di cogliere qualche azione di pattuglia, ma vorrei sottrarmi — e vorrei sottrarre anche l'onorevole Fini — dal rischio di essere assorbito da una militanza. So che non c'è pericolo, però in latino si dice *timeo Danaos et dona ferentes*; quindi, è bene che ognuno, nel compiere le proprie azioni, lo faccia per conto proprio ma anche a favore di terzi, quando è giusto collegarsi con altri su grandi temi, come per esempio quello della giustizia, che tratterò in particolare.

Soprattutto mi preme dire che noi di forza Italia non abbiamo nessuna intenzione di fare della battaglia di verifica, di sollecitazione e di critica un motivo di differenziazione nelle finalità, di innovazione e di ammodernamento che sono alla base di ogni grande riforma.

Cinquant'anni fa eravamo diversi e lo dico proprio perché io c'ero già. Ricordo la vita dell'università, di come ci si muoveva, di come si pensava e come ci si rapportava. Tante di quelle motivazioni allora esaltarono la battaglia e diedero vita ad una felice sintesi, i valori liberali, cattolici e socialisti ebbero una loro presenza. Certo, non ci furono altri elementi allora, perché la società nasceva da una sventura e puntava sulla speranza.

Credo che oggi potremmo fare lo stesso, ma dobbiamo essere leali nel dire come stanno le cose. Questo non l'ho detto io, ma l'onorevole Stajano ieri che ha parlato di soluzioni ibride, come quelle relative al Capo dello Stato. Pirandellianamente potrebbe essere una cosa o l'altra, *Così è, se vi pare*; esso sarebbe forte di un'investitura popolare, ma debole di poteri e di modalità concrete di intervento, che non siano conflittuali.

Se si somma questa frustrazione operativa a quella che può essere invece l'esigenza di un rapporto vero di indirizzo e di partecipazione alle scelte più significative, allora si corre il rischio... Presidente, mi richiami, come fa con tutti gli altri, quando avrò esaurito il mio tempo.

Avevo preparato un testo scritto, ma non sono abituato a leggere un testo...! Magari, le chiedo di autorizzare la pubblicazione di considerazioni integrative al mio intervento in calce al resoconto stenografico della seduta odierna.

PRESIDENTE. La Presidenza lo consente, onorevole Biondi.

ALFREDO BIONDI. Il rischio che io vedo sta nel vallo che separa il potere del Capo dello Stato da quello del Capo dell'esecutivo. In questo vallo si possono inserire, specie con talune derive plebiscitarie per alcuni soggetti, i quali hanno la tentazione di immedesimarsi con la volontà popolare da essi interpretata con criteri grammaticalmente e politicamente scorretti, le tentazioni di fare quello che non è possibile fare ma che grazie al voto della collettività si ha la forza politica di fare, con il rischio che si crei una situazione di forte imbarazzo.

Occorre chiarire il punto. Il problema non è come siamo arrivati a tutto questo. Certo, si può anche dire che l'incursione della lega abbia determinato un certo risultato. Ma, giacché non dobbiamo delegittimare nessuno, non delegittimiamo nemmeno coloro che, anche in Parlamento, hanno una funzione, non voglio dire di rottura, ma di provocazione, per fini che io non condivido, ma nei quali si inserisce la verifica di una difficoltà di comportamento. Il presidente D'Alema, nel suo intervento, ha detto: « Lealmente si sono manifestate una serie di tensioni tanto nei rapporti interni alla maggioranza di Governo che nella relazione tra la maggioranza e l'opposizione ». Se noi del Polo delle libertà abbiamo avuto, sul piano della naturale propensione a scegliere ciò che somiglia di più alla nostra impostazione, verifiche più rigorose, se nel bicchiere mezzo pieno e mezzo vuoto di cui parlava il collega Nania abbiamo visto di più il vuoto del pieno, questo è un nostro diritto, ma per riempirlo, non per rovesciarlo. Credo che sia questo il nostro ragionamento.

Il collega Nania ha rimproverato all'onorevole Berlusconi la frase: « È stato

bello esserci ». Non è stato bello esserci: è bello esserci a discutere di queste cose! Sul tema del federalismo, lei, signor Presidente, da oratore che ho ammirato poco fa, ha parlato del paradosso per cui quelli che non erano federalisti lo sono diventati e quelli che erano federalisti sono diventati secessionisti. Che cosa dovrei dire io di tutti quelli che sono diventati liberali (*Applausi*)? È meglio così: perché dispiacersi se l'evoluzione delle cose fa sì che si debba andare fuori campo per cercare nell'orto del vicino quello che nel proprio non dà più soddisfazione? Lo dice anche Vilfredo Pareto: la successiva somministrazione dello stesso bene diminuisce l'utilità marginale. A forza di parlare di federalismo, non ci godevano più e ora si parla di secessione! La secessione deve essere non capita, ma evitata, e non con i carabinieri e la polizia, come sarebbe necessario se fosse una secessione di carattere guerresco-militare, di tradimento civile della propria realtà nazionale. Ma deve essere evitata perché non ci siano più le due Italie, le due Italie degli interessi, dei valori e dei disvalori, le due Italie sacrificate l'una rispetto all'altra da fenomeni che sono stati biblici, come l'arrivo dei lavoratori del sud al nord per fare ricchi gli industriali della FIAT. Ci si dimentica di questi lavoratori meridionali o di quelli che sono andati a lavorare in Veneto o che si sono trasferiti a Genova o che lavorano a Sanremo nelle serre. Questa è l'Italia che bisogna riunire e bisogna farlo con un patto costituzionale nuovo, ma che non sappia di raccoglitticcio.

Ieri un collega di rifondazione che io stimo moltissimo, il professor Meloni, l'onorevole Meloni, ha detto qualcosa che forse oggi non direbbe più. Ha detto che è mancato il *pathos*, che non c'è stata quella *vis adtractiva* all'argomento che, come si legge sui testi, era presente ai tempi della Costituente. Ma oggi è stata una lunga giornata. Chi come me ha avuto il piacere di ascoltare gli oratori, da tutti i banchi, ne ha avuto motivo di consola-

zione, perché gli argomenti sono stati portati senza faziosità, con la volontà di collaborare.

Voglio dire alcune cose anche sul tema della giustizia perché non ho il complesso dell' « ex » e nemmeno dell' « ics », come capita a parecchi che qualche volta parlano di cose che non conoscono, avendo speso una lunga vita qui in Parlamento, nelle istituzioni e anche nella professione, di cui sono orgoglioso, a difendere sempre gli stessi principi, a non avere paura delle stagioni in cui bisogna essere duri o in cui bisogna essere molli, né nei momenti in cui bisogna scegliere un tipo di magistratura servente o dominante. Io non sono per i periodi Ogino e Knauss dell'infertilità dell'azione nei confronti di questo o di quello e della fertilità, anche eccessiva, nei confronti di altri (*Applausi dei deputati del gruppo di forza Italia*). Io mi chiedo perché il marcio che era in Danimarca non è stato scoperto prima e perché non è stato scoperto nelle stesse aree in cui formava perfino oggetto di *sketch*, a Sanremo, da parte di un Beppe Grillo che sarà anche un po' fazioso ma fa divertire ed aveva detto qualcosa in proposito.

La giustizia deve essere come io la immagino, perché un avvocato va davanti ai giudici sperando che siano i più bravi e i più giusti: è la sfida di tutti i giorni. Se pensassimo che siano venduti, come purtroppo ci capita di dover sentire che è possibile — non lo credevamo, non lo crediamo, fino a che i processi non saranno terminati e speriamo che non siano —, che siano politicizzati, legati alle loro correnti, non capaci di rispondere alla propria coscienza, che è il più severo dei giudici e che non concede le attenuanti generiche quando si sa che si è commesso qualcosa di male... Allora forse potranno dire all'onorevole Biondi, al ministro Biondi ed anche al ministro Mancuso, che è qui accanto a me, che le battaglie che abbiamo fatto non sono state per ridurre la loro autonomia. Le battaglie che abbiamo fatto le abbiamo fatte perché i cittadini sapessero che chi aveva il potere-dovere di assumere le proprie responsa-

bilità di fronte alle altrui denunce non ha avuto paura di farlo per non guastarsi la reputazione o qualcosa di peggio, qualche volta persino l'incolumità.

Anche su questo tema ci batteremo. Sulla questione delle carriere ho forse idee più blande di quelle presenti nel mio gruppo. Non credo che sia una specie di legge assoluta che le carriere debbano essere separate. I ruoli debbono essere separati, gli uomini devono avere una sede ed una posizione diversa! La scelta professionale deve corrispondere alle attitudini! Il passaggio da un'attività all'altra deve essere fatto in modo tale che chi effettua il passaggio non porti il peggio di sé, ma realizzi il meglio, che è poi quello di essere giudice terzo.

Un'accusa, una difesa, un giudice. Non quello di Berlino, quello che ci aspettiamo in tutte le città del nostro paese (*Applausi*).

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

GIUSEPPINA SERVODIO. Colleghe, i numerosi interventi in questo dibattito, dei quali alcuni molto critici, non sono, a mio avviso, il segnale di un'impresa disperata né tanto meno di un preannunciato fallimento. Li avverto come espressione di una ricchezza e di un pluralismo di sensibilità.

Fughiamo la preoccupazione manifestata da commentatori esterni e da alcuni gruppi parlamentari, secondo i quali era preferibile l'Assemblea costituente. Solo in quella sede — è stato sottolineato — si sarebbe raggiunta la pienezza dello spirito costituente e l'assenza da condizionamenti legati all'attività parlamentare di questa legislatura. Si è detto allora che i costituenti non avrebbero potuto essere gli stessi attori politici di questa stagione parlamentare.

Abbiamo scelto la Commissione bicamerale e abbiamo fatto bene. Se siano intervenute nei lavori della bicamerale interferenze politiche contingenti o se invece si sia trattato di compromessi utili, con la ricerca di più ampi consensi per ridefinire le regole, come sostiene il pre-

sidente, onorevole D'Alema, sono valutazioni che non possono ingessare il nostro lavoro. Oggi siamo di fronte ad un testo di riforma della seconda parte della Costituzione sul quale, per la prima volta, si apre un confronto in Parlamento. E mi sembra che il presidente D'Alema ed i relatori considerino questo testo un punto di partenza, non privo di limiti. È frutto, tale testo, anche di una contrapposizione registrata nella connessione, che non sempre si è ricondotta ad una sintesi in cui si sono riconosciute tutte le posizioni politiche.

Ma è nostro dovere non vanificare questo lavoro, con le sue luci e con le sue ombre, non amplificare le contrapposizioni, ma ricercare quel filo conduttore, ancora esile, ma presente, della riforma; quel filo conduttore più coerente con i principi costituzionali, nel senso indicato da Giorgio La Pira, che così commentò su *Il Popolo* il testo approvato dall'Assemblea costituente: « Una Costituzione storicamente ambientata, proiettata verso l'avvenire, una Costituzione di centro perché equidistante dalle intrinseche deficienze dell'individualismo e dello statalismo ».

Alcuni commentatori, anche in questi giorni, non riconoscono al Parlamento un autentico spirito costituente. Abbiamo il dovere di smentire, non facendo fallire questa impresa. Ma questo non vuol dire consegnare un testo qualsiasi, perché i cittadini sono in grado, con il referendum, di respingere il progetto. Potrebbe senz'altro accadere se non riuscissimo a proporre la riforma come speranza di una prospettiva nuova.

Sarebbe rischioso non approdare al referendum oppure arrivarci con una proposta debole e confusa, perché allora si aprirebbe la strada ad una deriva plebiscitaria e autoritaria. E non mi interessa tanto la sconfitta di noi stessi, classe dirigente, quanto soprattutto la sconfitta della politica.

Il tempo a mia disposizione e gli interventi già svolti dai colleghi del mio gruppo e dal presidente, onorevole Mattarella, mi sollecitano alcune riflessioni su uno specifico argomento: ordinamento fe-

derale della Repubblica. Il richiamo, pochi minuti fa, del Presidente Petrini circa la strumentalizzazione di questo argomento non è infondato, ma è mia convinzione, non da oggi, che quella sulle autonomie e sulla trasformazione dell'organizzazione dello Stato in senso federale è una delle più significative scelte che dobbiamo compiere. Non nascondo le mie perplessità sull'impianto generale, senatore D'Onofrio, in cui si articola questa parte del testo. Stamattina anche la Presidente Iotti, in un lucido intervento ha detto che: « la prima questione è quella dell'ordinamento federale » ed ha aggiunto: « l'obiettivo non mi sembra raggiunto in modo soddisfacente ».

Non basta affermare il principio della sussidiarietà e del federalismo solidale; si tratta di verificare la coerenza dell'articolo proposto con queste affermazioni. Certo, dovremmo essere più coraggiosi e più chiari. Dobbiamo recuperare la dimensione dei valori in cui può crescere una democrazia, che mai si compie in modo statico, ma in modo dinamico (questa è una lezione di Aldo Moro, che credo dobbiamo ricordare).

Nel suo intervento di ieri il collega onorevole Bressa ha sostenuto che c'è bisogno di un accordo solenne che regoli la convivenza politica. È proprio della riscrittura dell'organizzazione del potere politico che si tratta e noi siamo chiamati a decidere la riorganizzazione del potere tra Stato, regioni e comuni; tre poteri uguali, forti e originari. Esercitiemo noi qui un potere costituente, come ha detto qualche minuto fa il Presidente Petrini. E il processo federale non va visto come processo di separazione, ma come processo per rafforzare, valorizzare e migliorare le condizioni di Governo, vale a dire migliorare la vita dei cittadini.

Siamo chiamati ad assumere questa scelta fino in fondo non tanto per paura di spinte secessionistiche, espresse in particolar modo dalla lega, quanto per confermare quella estensione di principi di libertà e di eguaglianza che sono stati il terreno su cui la tradizione culturale dei cattolici democratici, a cui noi popolari ci ispiriamo, ha costruito la proposta politica

sulle autonomie locali, mai considerate contrapposte allo Stato, mai subordinate ad esso e, soprattutto, mai elementi di divisione dello Stato.

Le autonomie, molto prima che una trovata per il decentramento, hanno rappresentato nella storia un punto di incontro tra culture diverse e in questo senso un grande fattore unitario del nostro paese. È nostro compito, nel riscrivere la seconda parte della Costituzione, far sì che l'autonomia penetri nella struttura dell'ordinamento.

Punto di forza del pensiero di un grande laico come Carlo Cattaneo, le autonomie sono diventate per la prima volta, con la nascita del partito popolare, parte essenziale di un più vasto programma politico ed elemento qualificante di questo. Il movimento socialista — lo ricordo — ha, per così dire, metabolizzato queste idee e, col tempo, ne ha fatto in parte il fine e in parte lo strumento della propria azione sociale e politica.

Si può dire però che in tutti questi filoni di pensiero e in tutta questa esperienza le autonomie, da quelle personali a quelle di gruppo fino a quelle territoriali, sono state vissute come un'apertura della politica alla società, un'occasione per una partecipazione più grande e completa, ma, soprattutto, come spazi sempre più vasti dell'esercizio del potere e di un controllo sempre più reale del potere: strumenti di una società e di un pensiero « aperti », come direbbe un grande filosofo cattolico come Henri Bergson.

Ma oggi si va sviluppando un nuovo tipo di pensiero autonomistico, quello di una vera e propria « ossessione territorialistica », nel senso che si immagina di risolvere i problemi personali, di gruppo o di nazione, prescindendo o aggravando quelli degli altri. È, questa, una generazione di cui non sto qui ad elencare le cause che l'hanno originata. Credo che a noi Parlamento costituente spetti il compito di non ricalcare stancamente la diaframma tra centralismo e federalismo, di non riproporre più o meno accentuate forme di decentramento o un riparto di competenze legislative. Si tratta di garantire un

processo e, come ha sostenuto il collega Bressa ieri, di individuare norme costituzionali che rispettino e prevedano la dimensione processuale del federalismo.

Se siamo d'accordo su questi presupposti culturali e politici, se siamo d'accordo cioè su una forma alta ed « aperta » che non costituisca per nessuno l'alibi per occuparsi soltanto dei propri problemi oppure per ripiegarsi su questi e restare inattivi, sarà per noi più agevole rivedere di questo testo la parte che si occupa dell'assetto federale dello Stato.

Credo che, in avvio del dibattito, dobbiamo condividere questo principio e questo percorso. Le soluzioni tecniche, senatore D'Onofrio, si potranno individuare successivamente e in tale direzione vanno gli emendamenti presentati anche da noi popolari.

Onorevoli colleghi, mi avvio alla conclusione. Stamattina su *Il Popolo* il direttore, onorevole Bodrato, nel suo editoriale ha parlato di una corsa ad ostacoli e si è augurato che questa occasione forse irripetibile non vada sciupata; ma ha anche aggiunto che esiste una fondata preoccupazione di evitare una deriva trasformista che non supererebbe la prova referendaria. Credo che le posizioni diverse fin qui espresse nel dibattito e, soprattutto, quelle espresse con grande tensione morale e con grande orgoglio e difesa della propria identità, dovranno trovare un punto di incontro alto; se l'incontro sarà sui valori non umilierà le identità, anzi le esalterà in una sintesi utile per il nostro paese.

Anche noi popolari non rinunciamo alla nostra identità e non abbiamo rinunciato anche se alcune proposte in Commissione bicamerale non sono state accolte; ma non per questo riteniamo che l'affermazione fine a se stessa della propria identità e delle proprie ragioni venga prima del bene comune.

Onorevoli colleghi, non possiamo tornare indietro. Ci sono le condizioni per un lavoro positivo. Chiamato nel maggio 1994 presso la sede di « Città dell'uomo » a Milano, a commemorare Giuseppe Lazzati a dieci anni dalla morte, Dossetti citava Isaia: « Sentinella, quanto resta della not-

te?». Certo, non si tratta di notte della Repubblica, ma di transizione della Repubblica. Io spero che si possa rispondere che resta poco di questa tradizione perché sarà di nuovo giorno (*Applausi dei deputati dei gruppi dei popolari e democratici-l'Ulivo e della sinistra democratica-l'Ulivo — Congratulazioni*).

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

MARIO VALDUCCI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, ho ascoltato o letto quasi tutti gli interventi sulla riforma della seconda parte della Costituzione succedutesi in questi giorni in cui si è svolta la discussione generale sulle conclusioni elaborate dalla Commissione bicamerale, cui va comunque rivolto un plauso, ritengo, da tutti i componenti dell'Assemblea parlamentare, per il lavoro fin qui svolto.

Le ragioni, i motivi, i fatti che hanno determinato la necessità di rivedere la nostra Carta costituzionale sono molti, ma sicuramente, oltre al già citato episodio della fine della guerra fredda nel 1989 con il crollo del muro di Berlino, hanno dato un contributo determinante due fatti avvenuti negli anni novanta: il movimento referendario maggioritario con le successive modifiche dei sistemi elettorali comunali, provinciali, regionali e nazionali e l'ingresso sulla scena politica di Tangentopoli e quindi della giustizia.

Ritengo che questi due avvenimenti abbiano dato una notevole spinta per la revisione costituzionale e che rappresentino ancora oggi gli snodi fondamentali sui quali si registrerà il successo, che mi auguro fortemente, o l'insuccesso di questo nostro lavoro.

Il sistema elettorale vigente è stato fondamentale nella revisione costituzionale, poiché ha determinato sempre il successo elettorale di coalizioni politicamente non omogenee: è avvenuto nel 1994 per il Polo della libertà e del buon governo ed è avvenuto nel 1996 per l'Ulivo, rinnovamento e rifondazione comunista che si sono presentati con diversi

programmi. La spinta all'unione di queste coalizioni è sempre stata quella di combattere un nemico ritenuto pericoloso per la democrazia del nostro paese: il comunismo, le destre plebiscitarie.

Per queste ragioni ritengo fondamentale riportare al centro del dibattito parlamentare il sistema elettorale, che deve consentire, nell'ottica del maggioritario, la possibilità di dare una maggioranza stabile e di durata legislativa ad una coalizione politicamente omogenea. Personalmente non credo si debba abbandonare né il collegio uninominale né l'ipotesi emersa dall'ordine del giorno dei lavori sulla bicamerale del secondo turno.

Il secondo snodo è quello delle garanzie sulle libertà dei cittadini. Oggi troppi sono gli episodi in cui appare strumentale e distorto l'uso della giustizia. I dubbi, che mi toccano profondamente e che quindi creano in me difficoltà nel percorso della riforma, sono quelli che derivano da alcuni fatti che si sono verificati e ripetuti in questi ultimi anni.

Tangentopoli ha sicuramente messo in luce un livello di corruzione eccessivo che, grazie alla meritoria opera di alcuni magistrati, è stato denunciato ed è probabilmente diminuito nella classe politica — non so se questo sia avvenuto nell'intera vita pubblica — ma che mi spinge a porre alcuni interrogativi sull'equità dell'azione di queste procure. È normale pensare che solo una parte della classe politica che governava il paese o che vi contribuiva con il continuo voto in aula a favore dei vari governi succedutisi negli anni ottanta fosse corrotta? Lo sviluppo dei fatturati delle cooperative nel settore delle costruzioni e in quello del commercio conseguente alla partecipazione, al pari delle aziende private, ad appalti, gare, concessioni ed autorizzazioni, non aveva le stesse premesse e non portava alle stesse conseguenze? Perché questa azione giudiziaria ha colpito così pesantemente solo i più accesi sostenitori dell'anticomunismo?

Per quanto riguarda la lega nord, il suo leader Bossi, verso il quale non nutro sicuramente simpatia né personale né

politica, è stato addirittura coinvolto nel fenomeno tangenzioso per un introito di 200 milioni nel caso Enimont, che è simile alle grandi stragi di Stato. Probabilmente non si conosceranno mai completamente i flussi finanziari di quella che viene definita giustamente la madre di tutte le tangenti, che ha provocato molti, troppi omicidi-suicidi. È comprensibile oggettivamente ed asetticamente questa vicenda per un cittadino normale?

Perché il fenomeno di corruzione tangenziale è stato sollevato pesantemente solo in alcune regioni, quali la Lombardia e il Veneto, e in altre no? Forse che la corruzione ha una matrice geografica? E cosa dire della giustizia-*juke box*, deterioratasi negli ultimi anni? Se introduci i soldi, senti i dischi dei pentiti, persone che spesso hanno ammazzato altre persone; quelli più ascoltati hanno ammazzato decine e decine di persone, talvolta anche bambini. Sono persone che si pentono a puntate e che talvolta fanno ammazzare altre persone mentre ricevono i soldi dallo Stato. Uno di loro recentemente ha dichiarato: io dico la verità, anche se a volte la dico in ritardo.

Così uno strumento che sicuramente ha contribuito nella guerra non terminata con le organizzazioni criminali si è trasformato in un'aberrazione. Vengono posti sullo stesso piano Andreotti, Berlusconi, Dell'Utri con Riina, Brusca, Di Maggio.

Come fa un cittadino a credere ancora nella vera giustizia e non essere quanto meno incredulo? Nel *juke box*, se introduci le manette, hai la speranza di conoscere da imprenditori o politici storie di corruzione e così le stesse persone entrano ed escono dalle patrie galere con una sinistra sensazione, quella di un uso politico e strumentale della giustizia.

Tanti sono gli episodi che potrei qui ricordare, non ultimo quello riguardante le migliaia e migliaia di persone coinvolte in processi penali, civili ed amministrativi che aspettano da troppi anni il termine delle loro cause. Non sono qui per sostituirmi ai giudici; ho voluto solo portare la testimonianza reale della mia difficoltà e quella di molti cittadini nel comprendere

l'azione di alcune procure, non volendo fare né un discorso di parte né elettorale perché questo non è né deve essere lo spirito di un parlamentare per riformare la Costituzione.

Per queste ragioni ritengo il tema della riforma della giustizia anche per via costituzionale, e non solo con legge ordinaria, fondamentale; non voglio più avere dubbi così rilevanti sul funzionamento della giustizia e sulla sua reale indipendenza. Son rimasto sorpreso ascoltando l'intervento di un illustre esponente politico che ha vissuto quegli anni in prima linea da protagonista e che ritiene di poter stralciare questo argomento dalle riforme costituzionali. Se si hanno dubbi di vivere in uno Stato di diritto, pensare di occuparsi di una riforma costituzionale, di una democrazia evoluta pare ridicolo, è un vero e proprio controsenso.

Nella mia breve attività politica ho avuto più volte la sensazione che la magistratura occupasse spazi propri della politica e non, come spesso viene detto, viceversa. Perché alcuni procuratori debbono, usufruendo della notorietà acquisita con la loro attività giudiziaria, lanciare in tema di riforme costituzionali, per esempio, referendum distinti per titoli e non un unico referendum come quello previsto dalla legge che ha istituito la Commissione bicamerale? È l'avviso di garanzia ad un Presidente del Consiglio per un capo di imputazione ridicolo, recentemente determinato, da una sentenza della Corte d'appello di Milano per casi analoghi, fenomeno di concussione e non di corruzione?

Mi fermo qui ma penso di aver comunicato, trasmesso sufficientemente le mie preoccupazioni di semplice cittadino sul tema della giustizia e della necessità di pervenire ad una *par condicio* tra accusa e difesa e la terzietà del giudice. Lascio a chi ha maggiore esperienza di me la «tecnicità» per raggiungere questo obiettivo che ritengo determinante.

Chiariti i suddetti punti, ritengo sia necessario dimostrare molto coraggio nella riscrittura della Costituzione poiché quando si rifà una Carta così importante si sa quello che si lascia ma non si

conoscono i risultati dell'applicazione delle riforme. Accenno solo ad alcuni punti che successivamente mi auguro di poter approfondire nel dibattito. Dobbiamo evitare, nel riscrivere la Costituzione, atti demagogici che crediamo ci possano aiutare nell'approvazione del referendum finale. Alcune proposte mi sembrano avere solo quell'obiettivo, come i limiti di età dei futuri deputati, del Presidente della Repubblica o il numero dei parlamentari.

Bisogna agire con chiarezza sulla seconda Camera, cercare di evitare soluzioni pasticciate. Personalmente credo nel monocameralismo, attribuendo alla seconda Camera compiti legati alle attività svolte da regioni e da autonomie locali. All'elezione diretta dobbiamo contrapporre una forte autonomia che attribuisca vera potestà legislativa alle regioni e vera potestà amministrativa ai comuni, rispettando il principio della sussidiarietà.

Sicuramente il testo attuale è deficitario. Penso che per un miglioramento di questo testo il miglioramento presentato dai comuni e dalle regioni sia sicuramente da condividere largamente.

Mi riservo nei successivi dibattiti sulle forme di Stato di apportare ulteriori osservazioni costruttive in questo capitolo che ritengo ci debba vedere più innovativi. Alcune istituzioni, come le province, hanno dimostrato in cinquant'anni di non passare mai da una fase embrionale ad una fase adulta, per cui non credo che perseverare su quella linea possa far crescere questa istituzione che, se non sentita propria dal livello comunale e regionale, verrà sempre soffocata.

Un passaggio fondamentale per pesare la volontà del Parlamento di un'applicazione del pensiero liberale in economia è dato dall'articolo 56, con la cosiddetta sussidiarietà orizzontale che prevede la possibilità, per il privato, di prestare quei servizi al cittadino che fino ad oggi sono stati forniti dal pubblico attraverso le aziende municipali (poi trasformate) ma nella prevalenza dei casi controllate ancora oggi dai comuni. L'attuale testo si ispira alla conservazione, alla chiusura del

mercato ai privati. Sulla libertà economica mi corre l'obbligo di fare un breve riferimento all'ultimo episodio relativo al libero commercio, al quale sono ampiamente favorevole. Penso che sia necessario, come è avvenuto in altri settori, tutelare i diritti dei cittadini che hanno acquisito certe autorizzazioni con una legislazione diversa, per cui va tutelata anche la loro parte economica.

Quando si parla di libero mercato bisogna consentire a tutti di operare con le stesse regole. Ancora oggi nel nostro paese il maggior gruppo nel settore del commercio è fondato su una società cooperativa, che fattura più di 10 mila miliardi e che compete usufruendo di condizioni fiscali e contributive di maggior favore. Vedremo tra poco chi si dimostrerà liberale nei fatti e non soltanto a parole. Noi abbiamo sempre posto al centro della nostra azione politica il ritiro dello Stato dall'economia, che comporterà sicuramente una riduzione anche del livello della corruzione pubblica.

Sono convinto che, se tutti avranno la certezza di vivere ed operare in uno Stato di diritto, come ha bene evidenziato il relatore Boato nella sua relazione, questa riforma, con le necessarie ed indispensabili modifiche, potrà rappresentare un passaggio positivo per traghettare finalmente la vita politica del nostro paese fuori dal lungo tunnel di transizione e di grigiore degli anni novanta.

È con questo augurio che mi preparo a dare un piccolo contributo a questa importante opera (*Applausi dei deputati del gruppo di forza Italia*).

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

FRANCESCA IZZO. Signor Presidente, onorevoli deputate e deputati, considero il lavoro sin qui svolto dalla Commissione bicamerale un'opera utile per il nostro paese e tale da avere un obiettivo valore storico. Il testo che ci è stato consegnato e che ci apprestiamo a discutere e ad emendare con la piena libertà riconosciuta a questa Assemblea deve però

preservare quella natura di patto che ne costituisce lo spirito autentico.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
ALFREDO BIONDI (*ore 19,53*)

FRANCESCA IZZO. Per tutto il periodo in cui la Commissione bicamerale ha lavorato si è creato un clima abbastanza diffuso negli ambienti informati della società italiana di sottovalutazione, se non di diffidenza, intorno ad essa. Un clima alimentato spesso da una contrapposizione esasperata ed infondata tra l'afflato ricco di principi dei padri e delle madri costituenti ed il presunto pragmatismo senza principi degli attuali revisori della seconda parte della Costituzione.

L'altezza etica e la purezza delle intenzioni degli uni sono state raffrontate alla banale pochezza degli altri; una rappresentazione, questa, che reputo errata perché cieca di fronte alle profonde differenze nelle temperie storico-politiche nelle quali si è proceduto allora a stendere la Carta ed ora a riformarla.

Come è stato sottolineato di recente da uno studioso, noi stiamo dando corpo a qualcosa di profondamente nuovo nella storia: un processo di riforma non nel contesto di rivolgimenti violenti e magari improvvisi, ma nel contesto di una processualità democratica confusa, complessa, lenta, conflittuale sempre, contraddittoria anche, ma almeno al riparo dal rischio estremo delle decisioni irreversibili e per questo tragiche. Vanno certo tenuti in conto i limiti consistenti di un dibattito e di un impianto del processo costituente che tradiscono la fragilità di culture che vivono tutte il travaglio di una transizione. Sono al tramonto le grandi tradizioni che hanno innervato le esperienze politiche europee, mentre non sono ancora elaborate in saperi sedimentati le idee e le intuizioni che si misurano con gli inediti processi politici, economici, sociali e culturali che si sviluppano su scala planetaria. Ma, al di là di ciò, questo testo consegna a noi ed al paese un messaggio chiaro. Con la riforma-revisione della

seconda parte della Costituzione si dà una risposta positiva a quelle istanze di modernizzazione ed efficienza del nostro sistema istituzionale e politico che da più di vent'anni in Italia erano all'ordine del giorno. Esse quindi non sono sorte improvvisamente con il movimento referendario o con l'adozione del sistema elettorale maggioritario, ma sono a lungo — io credo troppo a lungo — maturate a contatto con l'evoluzione della società italiana e del suo sistema politico.

Il ridisegno in senso federale della forma di Stato, che mi auguro questa Assemblea possa rendere più coerente e meno timido (e gli emendamenti presentati dal mio gruppo e da me sottoscritti vanno in questa direzione), testimonia un'ispirazione riformatrice che si spinge oltre il solo proposito di garantire razionalizzazione e governabilità al sistema politico, operando interventi di mera ingegneria istituzionale. Viene compiuto, con la definizione di questo testo, un atto di portata storica, che può essere così riassunto: tutte le forze protagoniste della riscrittura riconoscendosi nell'insieme della Costituzione, prima e seconda parte, si riconoscono e si legittimano reciprocamente come appartenenti alla medesima comunità democratica nazionale. Si riconoscono e si legittimano reciprocamente, il che vuol dire che sono o potranno essere sì avversarie, ma mai nemiche.

La stessa posizione della lega, che tende ad identificarsi quale forza antisistema, presenta questa peculiarità: che le sue istanze federaliste sono riconosciute valide e legittime dalle altre forze sino al punto che alcune le hanno fatto proprie. È la conquista piena del terreno democratico, la prova vivente che la Carta fondamentale, frutto delle esperienze tragiche della catastrofe europea di più di mezzo secolo fa, ha adempiuto alle speranze ed alle aspettative dei nostri costituenti. Diventa concretamente possibile chiudere una fase lunga della storia del nostro paese caratterizzata da una faglia, che non esito a definire di guerra civile, che si è attivata in vari momenti di sconvolgimento o di acuta crisi nella

collocazione dell'Italia nell'ordine internazionale, a ridosso della prima e seconda guerra mondiale, nel corso degli anni Settanta con un terrorismo che abbiamo saputo sconfiggere ed estirpare, ma che non di meno ha avuto una diffusione sconosciuta negli altri paesi dove si è verificato un analogo fenomeno.

Questa possibilità, da sostenere e salvaguardare, è stata fin qui perseguita non attraverso una riduzione della figura e del ruolo dei partiti, ma cercando di ridare alla democrazia dei partiti dignità e nuova linfa. Soprattutto liberando questi ultimi da una funzione di supplenza e di tutela nei confronti dei cittadini che se poteva avere qualche fondamento in una fase storica segnata da scarsa o nulla esperienza democratica, ora sarebbe del tutto anacronistica.

Come ha ricordato il presidente onorevole D'Alema, nel discorso di presentazione del testo alla Camera, il principio ispiratore che ha orientato la proposta di revisione si concentra nello spostamento del maggior numero di poteri da istanze statuali o parastatali ai cittadini. Quindi, accanto all'esigenza di modificare e rafforzare i centri decisionali del sistema istituzionale, nel testo viene raccolta l'esigenza di sviluppare ed arricchire la rappresentanza. Certo, non era compito di questa Commissione affrontare il nodo della crisi della rappresentanza, ma solo iniziare a porlo in un processo costituente che si è comunque aperto e che andrà tenuto aperto, anche dopo la felice - mi auguro - conclusione di questa fase di revisione.

La crisi della rappresentanza affonda le sue radici nei mutamenti profondissimi che sono intervenuti in questi cinquant'anni nella vita sociale del nostro paese e del mondo intero; mutamenti che hanno riguardato i rapporti sostanziali tra i soggetti e la natura stessa dei soggetti economici, sociali e politici. Basti solo pensare al rapporto tra lavoro e non lavoro e al rapporto tra donne e uomini in tutti gli ambiti della vita, dalla famiglia

al sapere. Ciò ha inciso ed inciderà sempre più nel prossimo futuro sull'idea stessa di cittadinanza.

Sullo sfondo di tale problematica che indubbiamente riguarda la prima parte della Costituzione, tenuta fuori dall'attuale processo di revisione, assumono rilievo alcune norme inserite nei titoli II, articolo 60, IV, articolo 77, e V, articolo 107, che si riferiscono i primi due al riequilibrio della rappresentanza fra i sessi e l'ultimo alle pari opportunità tra donne e uomini nella pubblica amministrazione. Mi auguro che nella discussione e nelle votazioni queste norme, sollecitate da un largo movimento di opinione pubblica femminile e no, da organizzazioni della società civile e da molte parlamentari appartenenti a tutti gli schieramenti politici, non subiscano mutilazioni o stravolgimenti.

Ho già ascoltato in questa fase di dibattito generale qualche accenno critico che adotta l'argomento secondo il quale nominare esplicitamente l'articolarsi della cittadinanza in maschile e femminile e proporsi, attraverso strumenti di azione positiva, di superare le disuguaglianze che la segnano sia qualcosa che faccia torto alle donne. Io direi, al contrario, che è da accogliere come un'importantissima acquisizione di una più avanzata cultura politica la nozione di uguaglianza che non nega, o surrettiziamente riconduce ad unità, la differenza interna al genere umano, ma la riconosce e la pone come tale.

Infatti accoglie, com'è nell'attuale dottrina e prassi giuridica e costituzionale, un concetto neutro di uguaglianza, fa sì che a livello della rappresentanza risulti del tutto inessenziale il fatto che i rappresentanti della volontà popolare siano donne o uomini. Ma non è affatto inessenziale, come appare sempre più evidente ad una diffusa coscienza popolare ed anche a molti e molte che siedono in quest'aula, poiché la scarsissima presenza di donne nelle istituzioni rappresentative del nostro paese viene ormai vissuta come una grave lesione dei principi della partecipazione democratica.

Occorre riconoscere alle donne e agli uomini piena cittadinanza, secondo un principio di uguaglianza rispettoso della differenza: si è uguali in quanto si godono gli stessi diritti e doveri ed in quanto si è integralmente riconosciuti nella propria dignità e non perché si è ricondotti ed assimilati ad un'unica identità dominante, che nella storia secolare se non millenaria della nostra civiltà è stata quella maschile, che pertanto si è consolidata a solo principio e modello di universalità.

Alla Conferenza dell'ONU di Pechino del 1995, è stata data una forma alta e impegnativa a questa nuova frontiera della libertà umana attraverso la formulazione dei diritti umani delle donne e delle bambine, appunto introducendo la connotazione di genere nel concetto universale dei diritti umani. Certo, il riequilibrio della rappresentanza è solo un aspetto molto parziale di questo grande compito; ma nei limiti della riscrittura della seconda parte della Carta, ritengo che sia importante costituzionalizzare il principio e darne poi coerente svolgimento al momento della stesura della nuova legge elettorale.

Signor Presidente, il mio auspicio e il mio impegno è che l'Assemblea accolga e faccia propria l'istanza di sviluppo della democrazia che proviene dall'affermarsi della libertà femminile (*Applausi dei deputati dei gruppi della sinistra democratica-l'Ulivo e misto-verdi-l'Ulivo*).

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

AVENTINO FRAU. Signor Presidente, onorevoli colleghi, credo che abbia avuto ragione l'onorevole Biondi quando, richiamando da un lato l'immagine dell'aula semideserta e dall'altro il contenuto di molti interventi, ha ricordato come in questa sede vi fosse più contenuto di quanto i numeri consentissero di ritenere.

Credo che in una situazione come quella attuale ognuno di noi senta la responsabilità ed un senso di difficoltà nell'affrontare problemi che non sono quelli di una legge più o meno importante,

ma quelli di una Carta costituzionale che dovrà produrre effetti per un lungo periodo di tempo. Guai se affrontassimo problematiche di questo genere pensando solo alla nostra situazione congiunturale o guardando ad un periodo di breve respiro. La Costituzione, che oggi comincia il suo processo di modifica, è durata cinquanta anni, ma già da quasi vent'anni ha mostrato le sue crepe. Non dobbiamo considerare questo come un fatto negativo, poiché si tratta dello sviluppo della storia e delle vicende politiche del paese, in definitiva di tutto quello che si è verificato nella politica e nell'economia sia sul piano nazionale sia sul piano internazionale; tuttavia quelle norme hanno rivelato i propri limiti.

Non è certo poco l'impegno che occorre per modificare la Carta costituzionale; da questo punto di vista va rivolto un ringraziamento alla Commissione ed in particolare all'onorevole D'Alema, che l'ha presieduta. Vorrei proprio citare una sua dichiarazione anche per sottolineare quanto da un lato ci troviamo quasi di fronte all'esigenza di un *pathos* — richiamato in precedenza — e dall'altro di fronte al grigiore della situazione. Avremmo forse preferito, proprio per dare più *pathos* e quindi per conseguire un maggiore coinvolgimento dell'opinione pubblica e dei cittadini che sono i protagonisti del nostro lavoro, un'assemblea costituente. Non lo dico solo per recriminare, ma semplicemente perché dalla valutazione di ciò che avrebbe potuto essere possiamo comprendere i limiti di ciò che è stato. Indubbiamente un'assemblea costituente avrebbe evitato un'eccessiva commistione tra l'attività parlamentare ordinaria, quindi politica, e quella costituzionale. Non ci sarebbe stata commistione tra fatti politici, molto congiunturali, ed il respiro storico che deve avere un lavoro come quello che si sta facendo, anche per una più diretta rappresentanza specifica, finalizzata, della volontà popolare che deve essere sentita con assoluta prevalenza.

Non c'è, come dicevo, da recriminare, ma da prendere atto dei limiti oggettivi di

questo lavoro, che prescindono dalla capacità, dalla volontà, dall'onestà con cui i membri della Commissione bicamerale hanno portato avanti il loro lavoro.

Il limite maggiore è certamente il compromesso politico che è stato necessario portare avanti nel discutere i più rilevanti e significativi aspetti della riforma, sia sul sistema presidenziale sia su quello federale, sia ancora per quanto riguarda il sistema delle garanzie. Dobbiamo però anche chiederci se lo stesso compromesso politico non abbia animato i costituenti del 1948. Certamente, nel rapporto tra le forze politiche, nell'individuazione di soluzioni che debbono essere condivise da tutti, è necessaria una forma di compromesso, purché non sia un compromesso negativo, realizzato a bassi livelli di rapporto politico, di breve periodo. Forse a causa di questi compromessi, ma anche per l'obiettivo difficoltà di una programmazione del futuro del nostro paese, ci sono dei limiti oggettivi.

Il sistema presidenziale — che sicuramente un'assemblea in sede costituente, espressione della volontà popolare, avrebbe identificato con chiarezza — è stato certamente sminuito. Sminuito rispetto a che cosa? A quello che avremmo voluto. Certo, se ci si dice che già oggi comunque abbiamo una crescita nel valore di questo sistema, che comunque l'elezione diretta da parte del popolo valorizza il Presidente della Repubblica, che l'equilibrio dei poteri va garantito con un Presidente che ha più potere politico di quello attuale, si afferma cosa vera. Il problema, però, è quello di confrontare il ruolo del Presidente della Repubblica non soltanto rispetto al Presidente attuale, ma anche rispetto a quello che avremmo voluto e che riteniamo sarebbe stato utile per la prospettiva istituzionale del nostro paese.

I poteri del Presidente in un sistema presidenziale non sono frutto soltanto di una elencazione dei poteri stessi, ma dell'effettiva possibilità di esercitare il governo del paese. Ecco perché nutriamo forti perplessità sulla soluzione adottata, che non attribuisce al Presidente della

Repubblica molto di più di quello che ha. Non credo infatti che la Presidenza del Consiglio per la difesa o per gli affari esteri aggiunga molto — pur essendo importante — a quello che esiste già oggi; soprattutto, crea il presupposto di una situazione potenzialmente conflittuale per la stessa esistenza del Presidente del Consiglio.

Quello della responsabilità politica nei riguardi del paese è il vero problema che deve caratterizzare chi è espresso elettoralmente, nel quadro di un grande dibattito politico. Infatti, l'elezione di un Presidente della Repubblica a suffragio universale non sarà asettica, non sarà come l'elezione di un garante, ma una battaglia politica di grande rilievo.

Forse non si è avuto il coraggio di affrontare questo. Si è temuta quella che è stata definita una deriva presidenzialista o plebiscitaria ma, in realtà, forse seguire la linea del coraggio potrebbe dare risultati migliori, in termini di chiarezza, per le prospettive generali del paese.

Rileviamo lo stesso limite, se non di una mancanza di coraggio come tendenza a valutare più i pericoli che i frutti delle innovazioni, nella previsione di tipo federale.

Credo che il senatore D'Onofrio abbia svolto un grande compito, di cui mi permetto di ringraziarlo, ma egli aveva compiuto un lavoro molto più bello — se così si può dire — nella prima fase, quando non è stato costretto dalle esigenze del compromesso a ridurre un progetto a mio avviso coraggioso e per nulla pericoloso. Infatti, non c'è come dare forza ad una ipotesi autonomistica per rafforzare, al tempo stesso, le ipotesi unitarie. È dalla debolezza, come qualcuno ha detto prima, che nascono le tentazioni autoritarie, non dalla forza di un sistema.

Quindi il problema delle autonomie regionali è quello della loro potestà legislativa e fiscale e della parità di rapporto tra regioni e Stato: quest'ultimo deve essere certamente sovraordinato. Nessuno ipotizza, infatti, una sorta di federalismo allo sfascio: un federalismo che rafforzi lo

Stato non può, però, che essere basato su un forte potere delle regioni, le quali devono avere anche, collegata al potere, la responsabilità. Ma non ci sono potere e responsabilità senza la gestione delle risorse e ciò comporta la necessità di una sorta di riforma che parta dal basso, anziché dall'alto, anche se noi dobbiamo procedere in modo inverso rispetto agli Stati Uniti, in cui vale il principio *e pluribus unum*: nel nostro sistema dall'unità, pur pervenuta dalla diversità, si deve andare verso l'autonomia delle regioni e degli altri enti locali.

Condivido quanto diceva il collega Petrini, facendo il raffronto tra secessionismo e federalismo: sono in contraddizione l'uno con l'altro, ma se non avremo il coraggio di dare alle regioni, alle comunità locali di tutto il paese la sensazione della propria responsabilità statutale, la sensazione di essere parte effettiva di uno Stato e non elemento quasi succedaneo di una realtà centrale, potente e riconosciuta, non riusciremo a coinvolgerle nei grandi processi di sviluppo e di trasformazione del nostro paese.

Dobbiamo avere fiducia, proprio perché chi gioca sulla sfiducia pone gli obiettivi dell'antistato. Noi dobbiamo avere invece come fine la creazione di uno Stato che gode della fiducia dei cittadini e che può contare sulla collaborazione degli enti che operano in modo moralmente e costituzionalmente paritario. Solo così avremo un progresso e solo così potremo avere anche un equilibrio maggiore di poteri: non vi saranno infatti poteri equilibrati, se non riusciremo a mantenere un rapporto tra autonomie locali e regioni nelle loro espressioni politiche, da un lato, e Stato, Parlamento e Governo, dall'altro. Così potremo anche tutelare meglio il sistema delle garanzie dei cittadini.

Desidero esprimere al collega Boato tutto il mio apprezzamento per il lavoro svolto, per il risultato ottenuto e, soprattutto, per i tentativi fatti, oltre che per aver avuto la forza di resistere a qualcosa di più delle pressioni, a qualcosa di più delle legittime espressioni di opinioni. Si è

trattato, infatti, talora, di vere e proprie forme conculcanti, di pretese che volevano affermare al di sopra del Parlamento volontà corporative, legittime nella misura in cui si esprimono legittimamente, illegittime nella misura in cui vogliono prevaricare.

È proprio di oggi, collega Boato, la dichiarazione della dottoressa Paciotti resa al congresso dell'Associazione nazionale magistrati, che ha sostenuto che di queste cose non si deve cambiare nulla. Tra l'altro la sua affermazione ha avuto — cosa che mi dispiace assai — un'eco immediata in quella del Capo dello Stato che proprio, appunto, come l'eco, evidentemente, ripete quello che sente senza un margine di elaborazione sufficiente ed adeguata al suo alto mandato. Egli infatti ha detto che così dovrà essere.

Ritengo che questa sia un'offesa al Parlamento ed una pressione indebita, e non perché la percepiamo come tale: se siamo, infatti, come siamo, parlamentari corretti, non subiamo certo tali pressioni, ma riteniamo che questo modo di procedere influenzi in modo negativo la stessa nostra immagine di legislatori. A questo punto rischia di avere ragione Bossi quando dice che i pubblici ministeri dovrebbero essere eletti dai cittadini, ai quali in tal modo risponderebbero politicamente, abbandonando la soluzione attuale che consente loro di avere la parola senza la responsabilità.

In fondo, cosa chiedevamo in più? Chiedevamo una *par condicio* del cittadino tra l'accusa e la difesa e, soprattutto, la terzietà del giudice. Qui non ci sono riferimenti a fatti particolari: non ce ne importa nulla dei giudizi pendenti! Non riteniamo che un problema di questo genere possa essere valutato sulla base di fatti contingenti. Si tratta di valutare se vi sia per il cittadino parità di condizioni tra difesa ed accusa; se vi siano strumentazioni sufficienti a garantire che il giudice giudicante sia l'unico vero giudice e che non si chiami tale chi giudice non è. Chi però fa tintinnare le manette e quant'al-

tro; chi però fa tutta una operazione, al limite lo lasciamo fare se vi sono condizioni di parità con il difensore.

Il processo penale, così come è oggi, non è un processo in cui è garantita la difesa del cittadino, la *par condicio* di fronte al giudice; non è garantita soprattutto la credibilità del giudice stesso, perché, quando si arriva ad esaminare il rapporto esistente tra pubblico ministero e giudice per le indagini preliminari, tante cose si potrebbero dire in materia.

Questi sono solo alcuni temi; del resto il tempo disponibile è relativo e non è nemmeno opportuno ripetere troppo quanto già detto.

Ebbene, riusciremo in quest'aula e in quella del Senato a fare del progetto di legge costituzionale in esame qualcosa di emendabile, di correggibile? Lo dico nel senso migliore del termine, affinché non si ritenga che sia stato compiuto un cattivo lavoro, ma perché abbiamo il diritto, come opposizione di pronunciarci, anche se non credo che ci muoviamo sul piano dei ruoli di maggioranza e di opposizione; ci misuriamo infatti sul piano individuale della convinzione profonda che ognuno di noi deve avere. Nel momento in cui ciascuno di noi gioca un ruolo istituzionale e costituzionale, ha una dignità che riassume quella del parlamentare e del costituente.

Ebbene, riusciremo a dare risposte ai problemi reali del nostro paese nel momento in cui riusciremo ad eliminare le contraddizioni esistenti nella bozza?

L'onorevole D'Alema ha detto — e ciò risulta nella sua relazione scarna e seria, che mi è piaciuta — quanto segue: «D'altra parte, non c'è stato offerto in sorte di salvare la democrazia o di difendere la nazione da un esercito in armi. La politica dei nostri giorni è più grigia, suscita meno entusiasmi, è circondata dalla diffidenza e spesso da critiche». Condivido questo spirito, questa sensazione, però credo che chi ha come noi la responsabilità di portare avanti tale discorso deve sapere di operare nel grigio. Tuttavia deve cercare di alzare la luce di qualche lampada, altrimenti il grigio diventerà grigiore e

sempre più spesso rischierà di perdere la bussola e di far immaginare non una Costituzione che guardi al futuro del nostro paese, ma un testo che risponda a qualche interesse particolare o comunque caratterizzato da un respiro assai corto rispetto a quello, come ha ricordato il Presidente Biondi, che uomini come Bozzi ed altri hanno immaginato per la seconda fase della nostra Repubblica (*Applausi dei deputati del gruppo di forza Italia*).

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

NANDO DALLA CHIESA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, questa è un'occasione storica, un'occasione da non perdere e da non sacrificare sull'altare di interessi contingenti, che talvolta si sono dimostrati anche non troppo limpidi. Un'occasione da non sacrificare nemmeno sull'altare di progettazioni astratte rispetto alle effettive condizioni storiche e culturali del paese. Questo, non meno, è la riscrittura della seconda parte della Costituzione. Certo se forte è stata, come è giusto, l'enfasi posta da tutti pubblicamente sulla rilevanza dell'opera da compiere e sul suo possibile significato di rottura e di rigenerazione, purtroppo non altrettanto forte è risultata alla lunga l'attenzione, perché i contenuti del nuovo testo esprimessero insieme sia l'altezza dei propositi, sia la capacità di rottura e di rigenerazione rispetto ai costumi politico-istituzionali di quella che si è convenuto chiamare prima Repubblica.

Hanno pesato su tutto, e forse ciò sarebbe accaduto meno in un'assemblea costituente, visibili logiche di scambio politico che si sono frequentemente sovrapposte a quella logica di faticosa e paziente mediazione ideologico-culturale trasmessa dall'impianto della Carta costituentente.

Ha pesato anche l'introduzione nell'area dello scambio della questione della giustizia, nervo scoperto della politica italiana da almeno tre decenni, divenuta in modo sempre più impellente problema culturale e di concezione del potere assai più che di regole scritte.

Esattamente questo mi pare il problema con il quale oggi siamo chiamati a confrontarci: la capacità di individuare quali regole esprimono in pieno un bisogno di maturazione degli assetti istituzionali del paese sulla via della sua modernizzazione e quali regole esprimono al contrario una spinta ad impedire la modernizzazione e la maturazione del paese per risolvere con scorciatoie problemi complessi e dalle radici profonde.

Il Capo dello Stato, prima di tutto. Qualcuno può asserire in coscienza che il nostro paese non abbia bisogno di un Capo dello Stato chiamato a svolgere in modo assolutamente primario le fondamentali funzioni di garanzia? Certo, sono allettanti i modelli elaborati nelle esperienze di altri paesi occidentali e portano con sé il fascino della storia moderna di quei paesi. Ma l'Italia è forse un luogo della politica dove il rispetto delle regole, dove l'ossequio delle logiche di partito e delle logiche istituzionali, dove il primato della democrazia sugli interessi di fazione sono così forti che è possibile lasciare il quadro costituzionale senza un garante al di sopra delle parti, soprattutto quando si prevede che il Presidente della Repubblica sia titolare di ampia facoltà di intervento proprio sugli organi più delicati di bilanciamento e garanzia, come il CSM e la Corte costituzionale?

Assistiamo al conflitto patente e ricorrente, di cui abbiamo avuto un'edizione da laboratorio solo pochi giorni fa in quest'aula, tra potere politico e magistrati. Assistiamo a tendenze mai sopite a fare del servizio pubblico televisivo un luogo di scontro tra partiti e tra correnti di partito. E vorremmo, in questo paese, trasformare in parte politica anche il Presidente della Repubblica? Credo che chi ha a cuore la maturazione delle nostre istituzioni non possa che temere una simile soluzione, che sembra dipendere più da innamoramenti astratti per specifici modelli i quali, se trapiantati sul terreno della società italiana, produrranno verosimilmente i loro effetti viziosi assai più che i loro effetti virtuosi, come già è capitato al sistema uninominale che, come

era nelle speranze di tanti, avrebbe dovuto annullare il peso delle segreterie di partito ed esaltare le storie civili e politiche degli individui.

Spero che ci si ripensi e che l'indicazione che proviene dalla migliore riforma prodotta in questa stagione di transizione, ossia la riforma che ha portato all'elezione diretta del sindaco, trovi un suo sviluppo nell'investitura diretta e popolare del *premier*, in forme e processi che possono essere discussi avendo dinnanzi una ricchezza indubbia di soluzioni. Rapporto più diretto tra cittadini e governo, stabilità dei governi, ruolo ancora rilevante dei partiti, sistema di piene garanzie istituzionali: questo è l'intreccio da ricercare avvalendosi del dibattito già estremamente ricco che la bicamerale ha sin dall'inizio offerto a chi ha inteso seguirne i lavori.

Il federalismo, in secondo luogo. L'Italia è stata scossa, soprattutto al nord, da una domanda di redistribuzione dei poteri, di autonomia, di rapporto immediato tra istituzioni e territorio. Ebbene, su questo tema che è stato fondamentale nella stessa legittimazione della bicamerale, il progetto resta incerto, specie nella definizione dei termini del federalismo fiscale. Lo Stato non può essere il grande collettore e il grande redistributore di sempre. Lo Stato, ovviamente nella sua legittimazione di organo sovraordinato, deve essere il punto di arrivo di una parte delle risorse prodotte *in loco*, l'altra parte delle quali viene invece reimpiegata e redistribuita direttamente nelle aree di produzione. È insomma importante che il principio di sussidiarietà più volte richiamato venga fatto concretamente vivere nel disegno costituzionale e non sia mortificato nei fatti dalla supremazia dello Stato collettore, fonte diretta e assolutamente dominante del prelievo, che tutto riscuote consentendo al più l'imposizione di tributi locali.

La magistratura, in terzo luogo. Sulla giustizia la bicamerale ha prodotto parti buone, quelle relative alla tutela e alle garanzie del comune cittadino, e parti per nulla condivisibili, come quei passi gravidi

di implicazioni per l'autonomia della magistratura. E se chi si è battuto per l'uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge, chi si è battuto per i diritti civili non può non vedere con favore la costituzionalizzazione di alcuni importanti principi di garanzia, al tempo stesso egli non potrà che vivere con profonda diffidenza e ostilità tutti i meccanismi atti a manomettere l'autonomia piena dell'ordine giudiziario. Meccanismi elaborati come male minore davanti a veti e pressioni assai forti, me ne rendo conto, ma sui quali non si può transigere.

Penso all'aumento dei membri di nomina politica nel CSM, aumento che nessuno fin qui è stato in grado di giustificare decorosamente. In primo luogo, perché se c'è una cosa di cui gli italiani non sentono proprio il bisogno, questa è l'ulteriore politicizzazione della magistratura. In secondo luogo, perché è incongruo l'incremento di membri di nomina politica proprio in un organo di autogoverno che si vuole svolga funzioni ora meramente amministrative e interne. In terzo luogo, perché il Presidente della Repubblica non può di garanzia già introduce nel CSM logiche di parte sufficientemente rischiose per gli equilibri istituzionali attuali.

Penso ancora alla Corte di giustizia e a quei meccanismi apparentemente tecnico-contabili con i quali si svuota ulteriormente il CSM dei membri togati con diritto di voto, ottenendo di fatto una quasi parità tra togati e politici che prelude ad uno snaturamento pieno del CSM, ossia dell'organo che per eccellenza governa un fondamentale contrappeso del potere politico, cioè il controllo di legalità. Penso ancora alle due sezioni del CSM, preludio ad una differenziazione delle carriere che a mio avviso punisce, anziché innalzare il livello complessivo della legalità.

Altro è dunque istituire meccanismi di buon senso e di correttezza procedurale che impediscano ad un magistrato di inquisire e giudicare nello stesso luogo nel breve volgere di pochi anni; altro è sviluppare un'opera di addomesticamento

politico della magistratura. Non sono tra coloro che danno colpe di ciò al relatore, il quale ha dovuto operare una difficile sintesi di posizioni diverse. Ma è certo che se qualcuno ha giudicato irrinunciabili i meccanismi di addomesticamento su denunciati, fino a farne la *conditio sine qua non* della propria accettazione del progetto di riforma, ebbene altri, per ragioni opposte con pari legittimazione, giudicheranno irrinunciabile la soppressione o la modifica di quegli stessi meccanismi per accettare a propria volta il progetto medesimo.

La democrazia dei cittadini, infine. Non dimentichiamo che le Costituzioni si fanno o si modificano in profondità quando si pensa di operare un passaggio storico. E questo passaggio è, a mio avviso, quello dallo Stato dei partiti allo Stato dei cittadini. I partiti esisteranno, con il loro ruolo primario, ma la democrazia dei cittadini deve svilupparsi. Con più regole (ecco il bisogno di garanzia) da fare funzionare *erga omnes*, con più partecipazione alla vita delle istituzioni locali (ecco il federalismo), con più uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge (ecco l'indipendenza della magistratura e i diritti dei più deboli) e anche con più possibilità di scelta dei cittadini. E più scelta vuol dire non solo elezione diretta, ma anche partecipazione più alta e dunque, ad esempio, è da auspicare il mantenimento della soglia attuale di firme necessarie a promuovere un referendum (il problema non sono le 500 mila firme troppo facili, ma l'assenza assoluta di controlli sulla veridicità delle firme). E più scelta vuol dire anche che chi verrà in Parlamento dovrà comunque passare personalmente per il voto dei cittadini senza meccanismi di cooptazione di partito, né nella quota proporzionale, né nell'ipotizzato listone premio di maggioranza. È vero che quest'ultimo tema non è materia di revisione costituzionale, ma noi sappiamo che ciò fa parte del dibattito e delle trattative parallele e peserà sul tipo di Stato che uscirà concretamente dalla nostra discussione. Per questo ritengo doveroso dirlo in questa sede. Le istituzioni

chiamate elettive devono essere totalmente elettive. Se no la democrazia acquista tratti oligarchici e di cooptazione arcaica, ossia diventa un'altra cosa.

E il ricco dibattito espresso dalla bicamerale non merita a mio avviso di concretarsi in un esito istituzionale così indesiderabile, così contraddittorio, soprattutto, con l'ispirazione stessa che sta all'origine del disegno riformatore. Per questo, nel ringraziare oggi — e lo ringrazio davvero — chi si è impegnato per mesi in un faticosissimo lavoro, mi sento di auspicare anche che lo sforzo ulteriore di tutti consenta un passaggio autentico a una più piena, più viva e più alta democrazia.

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

ANTONIO DI BISCEGLIE. Signor Presidente, onorevoli colleghi, l'articolo 116 della Costituzione vigente è a mio avviso antesignano e suscettibile sia di forme forti di federalismo sia di flessibilità e duttilità per un federalismo progressivo, superando uniformità e rigidità. L'impianto centralistico dell'attuale Costituzione, corrispondente all'obiettivo di ricostruzione dello Stato in un momento di società cosiddetta debole, riconosce comunque il particolare ruolo geografico, storico, linguistico, etnico e culturale di alcune parti di territorio nazionale ed individua per esso forme e condizioni particolari di autonomia. È un elemento di grande modernità lungo la cui intuizione a me pare sia proficuo muoversi per rafforzarla.

Oggi, dunque, non solo permangono le ragioni che portarono all'individuazione e creazione delle regioni speciali, ma esse vengono ad essere felicemente ricollocate in quel contesto federalista del rinnovato disegno costituzionale e sono meglio e di più al servizio delle loro popolazioni e — ecco una novità — del paese intero. Non solo, esse possono essere per un verso la sperimentazione audace di forme compiute di autonomia per un nuovo e più snello assetto di uno Stato più vicino ai

cittadini, per altro verso possono servire da avanguardia per ulteriori e più avanzate forme e condizioni particolari di autonomia anche per le altre regioni, come recita l'ultimo comma dell'articolo 57 del testo che ci è stato presentato dalla Commissione bicamerale. Mi pare tuttavia che questo comma possa e debba essere arricchito per rendere limpido che le altre regioni possono autonomamente procedere alla decisione, con tempi e modi definiti, di assumere nuove competenze e funzioni (ovvero il cosiddetto modello spagnolo-catalano). Questo risponde al superamento della rigidità uniforme così come alla visione della specialità delle cinque regioni come una sorta di richiesta di privilegi, di separatezza, di diversità rispetto al modello costituzionale comune, come ha detto il relatore senatore D'Onofrio, e non come strumenti per lo sviluppo e la promozione delle rispettive comunità attraverso il governo dell'economia. D'altra parte, se questi obiettivi (sviluppo e promozione), declinati rispetto alle peculiarità specifiche, sono stati alla base delle cinque specialità, oggi esse mantengono caratteristiche, per così dire, fisiche ed internazionali che ne giustificano ampiamente un regime speciale. Certo, va assolutamente superato il limite degli interessi nazionali, di quella malintesa tutela degli imprescindibili interessi nazionali che agisce come spada di Damocle: una sorta di vincolo da « grande vecchio », lesivo della dignità nazionale e dell'articolazione regionale speciale.

Va inoltre detto con fermezza, in questo quadro, che deve essere riconosciuto, in quelle disposizioni transitorie già presenti nel testo del 30 giugno 1997 e che dovranno necessariamente essere reintrodotte, il carattere pattizio delle autonomie differenziate, ovvero: adeguamenti degli statuti con legge costituzionale, non con semplice legge ordinaria, che affiderebbe alle maggioranze variabili del momento il grado, l'intensità, il valore e il processo anche di espansione delle autonomie. Il gruppo parlamentare regionale dell'Ulivo del Friuli-Venezia Giulia è attestato su questo ed ha conseguentemente presen-

tato proposte emendative. Il Friuli-Venezia Giulia è stata l'ultima — a causa di quelle vicende storiche che portarono alla X disposizione transitoria — delle regioni speciali attuata, ben quindici anni dopo la previsione costituzionale, a differenza della Sicilia (1946), della Sardegna, della Valle d'Aosta e del Trentino (1948). Va tuttavia ricordato, come dice il professor Sergio Bartole, che dal legislatore veniva data conferma *per tabulas* che la ragione della scelta dell'autonomia differenziata era l'obiettivo dell'integrazione di Friuli e Venezia Giulia, ivi inclusa Trieste, con il superamento delle difficoltà economiche e sociali determinate dalla storica arretratezza dell'uno e dalle drammatiche vicissitudini dell'altra.

E oggi valgono quelle ragioni? Non solo permangono, ma ricollocandole si avvalgono di arricchimenti derivanti dalla evoluzione dei rapporti internazionali e dalla necessità di tutela delle minoranze. Ripartiamo dal confine, insomma, proprio perché ha cambiato completamente la sua funzione politica: non separazione tra due blocchi, ma ponte di transito tra due metà d'Europa e tra l'Europa e l'Asia. Ha scritto un autorevole studioso: « Se si guardano i progetti comunitari nei trasporti c'è da restare sbigottiti per l'entità e l'importanza delle opere che interesseranno il Friuli-Venezia Giulia ». Si preannuncia un fenomeno che forse nessun'altra regione italiana ha mai subito, almeno in questo ordine di grandezza. Se la regione non ottiene strumenti per partecipare alla messa a punto dei progetti e alla loro attuazione, rischia di perdere qualsiasi controllo del territorio e dello sviluppo economico.

Allora, in questa prospettiva si individua facilmente la direzione della nuova specialità del Friuli-Venezia Giulia, accanto a quella vecchia: quindi, attraverso un'identità che significa memoria e progetto. Una nuova specialità fatta sì di poteri di pianificazione e progettazione, ma soprattutto di iniziativa nelle relazioni internazionali.

Dice il professor Paladin che: « Muovendosi lungo la strada dell'articolo 47

dello statuto del Friuli-Venezia Giulia » — quello riguardante la consultazione in relazione alla elaborazione di trattati di commercio che riguardano le aree confinarie — « si potrebbe dunque prevedere, come già risulta per tutti i *Länder* dall'articolo 32 della legge fondamentale tedesca, che si sia consultati prima della stipulazione dei trattati che comunque incidono sui propri ordinamenti e sulle proprie popolazioni ed inoltre una qualche forma di partecipazione alla esecuzione dei trattati stessi ».

Ecco dunque una funzione nuova di questa regione, un motivo forte, nuovo di specialità, per un servizio all'Europa, al paese impegnato da protagonista all'allargamento dell'Unione europea ad est, come ha deciso il Consiglio europeo di Lussemburgo, ed alla costruzione degli Stati Uniti d'Europa. Una risorsa per il paese la sua specialità, in un quadro allora armonico, non privilegiato né assistito, ma moderno, dinamico e flessibile. È chiaro altresì che per poter svolgere questa funzione c'è bisogno di maggiori competenze, sulle politiche culturali, sull'istruzione pubblica, a cominciare dall'ordinamento universitario, sulla tutela delle minoranze linguistiche.

Per ultimo, la presenza di una delle più consistenti minoranze nazionali, quella slovena, con tutto ciò che significa, rafforza e offre basi ancor più solide a ciò che ho sostenuto.

Allora, costruire uno Stato amico, vicino ai cittadini, significa valorizzare pienamente le sue peculiarità, le sue differenze, come risorse, per dare più senso alla comunità nazionale, più solidità alla sua unità, guardando con fiducia al futuro, perché più in grado di esserne protagonisti e averne padronanza (*Applausi dei deputati del gruppo della sinistra democratica-l'Ulivo*).

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

ACHILLE SERRA. Signor Presidente, colleghi... Pochissimi, per la verità, ma assai autorevoli...

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. E attentissimi!

ACHILLE SERRA. Sì, attentissimi.

Anch'io desidero ringraziare il presidente D'Alema e quanti, relatori o non, hanno con lui profuso un impegno straordinario svolgendo un lavoro di grande complessità. Ha ragione il presidente della Commissione bicamerale nel momento in cui sottolinea che quella alla quale si sta accingendo il Parlamento oggi è una grande impresa democratica: dobbiamo parlare di impresa non in quanto riferita ad una fase di radicale cambiamento ma, piuttosto, in quanto arricchimento dell'eredità trasmessaci dalla vigente Costituzione.

La fase costituente vive momenti di indubbia difficoltà, ma sono fiducioso che queste ultime potranno essere superate con la volontà comune di dialogare per raggiungere obiettivi di reale democrazia.

Elemento fondamentale e trainante di questa riforma è l'accrescimento dei poteri del cittadino nelle varie fasi della partecipazione alla vita politica e in ogni articolazione del suo rapporto con le istituzioni e con lo Stato. È saggio quanto nel suo pregevole intervento ha sottolineato il presidente Jervolino, evidenziando come il momento attuale, in bilico tra la depoliticizzazione e la partecipazione, implichi che le scelte relative alla forma di Stato e di Governo, al Parlamento, all'Unione europea, alla giustizia non riguardino questioni interne di equilibrio nel « Palazzo », ma coinvolgano la vita e l'avvenire dei cittadini e delle comunità.

Il lavoro che si svolge e che si svolgerà in quest'aula deve tenere in alta considerazione questi punti di riferimento, prospettando una saldatura coerente fra tutte le posizioni politicamente divergenti. La conquista — perché di conquista si tratta — di questo valore deve trovare sviluppo proprio nella riforma della seconda parte della Costituzione in termini di partecipazione. Ciò ha generato l'auspicio presidenzialista, che chiama direttamente i cittadini a scegliere, a sentirsi parte di uno Stato unito.

Non è dunque un timoroso tentativo di partecipazione che può suffragare la democrazia, poiché la partecipazione è democrazia stessa. Quindi, non bisogna temere che essa si concretizzi in poteri incisivi per il Capo dello Stato, che i cittadini hanno voluto, che è generato dalla partecipazione, che è generato dalla democrazia.

Federalismo e riforma presidenzialista hanno una medesima matrice: la qualificazione solenne della partecipazione che si svolge materializzandosi verso l'alto nel legame con il vertice dello Stato e, verso il basso, con la valorizzazione del ruolo istituzionale delle comunità locali.

La visione nuova che si deve promuovere con coraggio, con maggiore coraggio, è dunque quella che vede il cittadino, il singolo al centro di un rinnovato e rivigorito Stato di diritto. In questo non si può sviare, eludere, tacere sul valore che l'articolo 24 della Carta fondamentale svolge in questa direzione.

Riflettiamo sul fatto che il principio di difesa è principio supremo e, per ciò stesso, non può essere vilipeso, piegato a logiche di potere, mortificato, perché non si può e non si deve, in uno Stato democratico, vilipendere, piegare, mortificare l'uomo. Grave delitto sarebbe tollerare che ciò avvenisse; grave disfatta della dignità dell'individuo che non conosce ideologie, fazioni, interesse di parte: quasi un monito dei padri costituenti affinché la magistratura sia sì indipendente, ma asservita indissolubilmente all'uomo ed alla sua tutela.

La chiave di volta è garantire la parità tra la difesa e l'accusa poiché entrambe sono asservite all'uomo ed alla sua libertà; qualsiasi correttivo a tale equilibrio, qualsiasi peso che lo modifichi è tradimento del cittadino e di una delle conquiste più importanti della democrazia, che vede il singolo non più suddito ma Stato egli stesso.

Non so quale potrà essere la soluzione al dibattito che proseguirà sul tema. Auspicio che conduca alla consapevolezza che oggi questa parità non esiste nel nostro

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 decisori 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.