zionale di fare le leggi, un Parlamento che controlla strettamente il Governo, un Parlamento che – se vuole – formalmente può interferire fin nei minuti dettagli della legislazione. Il senatore Salvi, da eminentissimo studioso, ricorderà che nel 1988, quando fu approvata la legge sulla potestà regolamentare, altrettanto eminenti studiosi della medesima parte politica cui lui si onora di appartenere, ne contestarono la legittimità costituzionale non su dati formali ma sull'opinione, certamente vera, che il sistema prefigurato dagli originari costituenti mettesse al centro di tutta l'attività normativa e di indirizzo il Parlamento e che quindi fosse ingiustificato prevedere una compartecipazione indipendente del Governo.

Il sistema che ci viene ora proposto va invece in una direzione diametralmente opposta ed è fortemente sbilanciato a favore dell'esecutivo. Vi sono vari indizi di ciò nel nuovo testo e possiamo prenderne in esame alcuni: l'introduzione, costituzionalizzata, della potestà regolamentare del Governo; la capacità di autorganizzazione del Governo estesa alla determinazione del numero dei ministeri; la limitazione della potestà di emenda del Parlamento per i decreti-legge e per le leggi finanziarie; il rapporto di fiducia presunta del Governo con il Parlamento. Vi sono altri rafforzativi con riguardo al Presidente della Repubblica non solo perché questi viene eletto a suffragio universale, ma perché ha il compito di far rispettare gli impegni sovranazionali dell'Italia (ed ha quindi un compito di indirizzo politico nella politica europea), perché può provocare la verifica del rapporto di fiducia fra Governo e Parlamento e perché viene obiettivamente rafforzata la potestà di scioglimento.

Riassumendo, quindi, nel nuovo sistema è più difficile per il Parlamento esercitare un'azione di controllo, di indirizzo ed anche di incalzo sul Governo; per le attribuzioni che restano, se vi è contrasto diventa più possibile – forse più probabile – lo scioglimento dell'Assemblea parlamentare.

Tutto questo, che è evidentemente del tutto legittimo e assolutamente non illogico, va però valutato in relazione ai compiti che questo nuovo asse tripartito (Presidente della Repubblica, Governo e Parlamento) sarà chiamato a svolgere. Ora, questi compiti sono anch'essi minuziosamente indicati all'articolo 58 del nuovo testo, il quale contiene un lungo e analitico elenco delle competenze dello Stato.

Però, noi sappiamo tutti che lo Stato non esercita le sue competenze in uno spazio di libertà giuridica o nel vuoto pneumatico; le esercita, invece, condizionato a sua volta dall'appartenenza all'Unione europea. Il nuovo progetto costituzionale lo riconosce espressamente negli articoli 114 e 115 ed anche nella norma, che ho già citato, che attribuisce al Presidente della Repubblica il compito di garanzia del rispetto dell'Unione europea.

E allora, per valutare quali siano effettivamente i compiti che saranno chiamati a svolgere, occorre esaminare in parallelo le competenze dello Stato e le competenze dell'Unione e della Comunità europea. Su questo punto, devo dire che il confronto si fa interessante, perché il catalogo delle competenze dello Stato si apre con politica estera e rapporti internazionali (lettera *a)* dell'articolo 58) e cittadinanza, immigrazione e condizione giuridica dello straniero (lettera *b)*). Se si apre il Trattato di Maastricht – prescindiamo dal Trattato di Amsterdam, che deve essere ancora ratificato e che nessuno di noi ha ancora letto o esaminato – troviamo esattamente le stesse materie (articolo J, articolo K1 e articolo 100 del Trattato delle Comunità europee).

Andiamo avanti. Alla lettera *d)* dell'articolo 58 troviamo la difesa e le forze armate, materia che ancora una volta si rinviene nell'articolo J del Trattato di Maastricht e sappiamo inoltre – mi si perdonerà l'eccezione alla regola che ho appena enunciato – che il Trattato di Amsterdam rafforza le competenze dell'Unione in materia di difesa.

L'ordine pubblico e la sicurezza (lettera *o)* dell'articolo 58) formano oggetto

dell'articolo K del Trattato di Maastricht, il che ha riflessi obiettivi anche sulla successiva voce, ordinamento penale (lettera *p)* dell'articolo 58 della nuova Costituzione).

Sappiamo tutti che sono di competenza dell'Unione europea – e sono competenze che vengono esercitate in maniera penetrante – la disciplina della concorrenza (lettera *e)* dell'articolo 58), moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari (lettera *f)*), pesi, misure e determinazione del tempo (lettera *m)*) reti di trasporto e telecomunicazioni (lettere *s)* e *t)*), produzione e distribuzione di energia (lettera *u)*), taluni aspetti della tutela dei beni culturali (lettera *v)*), riconoscimento dei titoli di istruzione, università e professioni, ricerca scientifica e tecnologica, tutela dell'ambiente, tutela della salute e controllo delle sostanze alimentari, taluni aspetti della tutela della sicurezza del lavoro, trattamenti sanitari, ordinamento tributario. Sappiamo infine che i vincoli di Maastricht incidono – e quanto intensamente – sul bilancio, sul livello delle prestazioni sociali e addirittura sui principi dell'ordinamento contabile.

Sappiamo inoltre che nel futuro prossimo saranno delineati a livello comunitario i meccanismi di elezione del Parlamento europeo e che già adesso le norme comunitarie incidono sui meccanismi elettorali amministrativi.

Il catalogo dell'articolo 58 a questo punto è pressoché esaurito. Tolta la potestà di autorganizzazione dello Stato, le leggi elettorali statali e i referendum, tutto quello di cui l'Italia si potrà occupare liberamente, senza doversi attenere alle indicazioni dell'Unione europea, sono la protezione civile e l'ordinamento sportivo. Questo è il compito riservato allo Stato, in base al quale va valutata la bontà dello strumento che viene prefigurato dal progetto di riforma costituzionale.

Ne emerge un quadro che sono certo sia in una qualche misura inaspettato.

Oltre i nove decimi delle prerogative dello Stato rientrano nell'ambito della competenza dell'Unione europea. E sono i nove decimi più importanti...

Su questi nove decimi l'esercizio reale e concreto delle competenze statali si riduce, dopo che sia intervenuta l'Unione europea, ad un ruolo meramente esecutivo. Si tratta di un passaggio sul quale richiamo l'attenzione di tutti i colleghi: quando l'Unione europea abbia deliberato in una certa materia, la potestà legislativa dello Stato, come funzione, viene ad esaurirsi, si riduce ad un fatto puramente formale, nel senso che bisogna semplicemente dare attuazione al precetto europeo.

È in questo quadro che si colloca il problema sintetizzabile con il seguente quesito: vi è uno sbilanciamento reale, nel nuovo assetto costituzionale, a favore dell'esecutivo, oppure no? La risposta, evidentemente, è negativa. Lo sbilanciamento è già avvenuto, ma indipendentemente dal progetto di riforma costituzionale e per un motivo molto semplice: perché il livello decisionale, per tutte le materie realmente rilevanti nell'attività di governo e nell'esercizio delle funzioni statuali, si è spostato su un piano diverso, più alto, e solo parzialmente controllabile dagli organi nazionali.

Inoltre, sappiamo che la partecipazione degli Stati nazionali – e, quindi, anche dell'Italia – al processo decisionale europeo avviene per il tramite del Governo. Pertanto, chi controlla la politica europea di uno Stato nazionale, al momento attuale controlla l'intera politica del paese.

Sotto questo punto di vista, si tratta di un fenomeno irreversibile ed autoalimentante. Fra dieci anni, quale sarà l'incidenza delle decisioni concretamente assunte dall'Unione europea? Possiamo dire che, anche se il testo della riforma proposta fosse cambiato e, addirittura, se non passasse, il Parlamento, stando così le cose, avrebbe comunque di fronte a sé l'esaurimento della sua funzione nazionale di legislazione. Il fare le leggi significa già adesso ratificare decisioni assunte altrove, per tutti i settori rilevanti.

Quale risposta, allora, sulla base di queste constatazioni, è possibile dare alla questione generale? In che modo valutare l'assetto complessivo? La risposta si può

ricavare se si riflette su quella che è un'altra funzione pubblica delle Assemblee parlamentari, storicamente forse meno valorizzata, ma che proprio adesso assume invece il massimo rilievo. Si tratta della funzione di indirizzo.

Il Parlamento ha – direi naturalmente ed ontologicamente – una posizione centrale in ogni ordinamento che sia autenticamente democratico nel senso della rappresentatività popolare, in quanto può esercitare una funzione di indirizzo sull'esecutivo. Fare le leggi, che era l'attività tradizionale dei Parlamenti del XIX secolo – o che, perlomeno, veniva pensato come ruolo naturale del Parlamento – è una funzione ormai tecnicizzata o, come dicevo prima, semplicemente esecutiva.

Qual è, allora, la domanda che dobbiamo porci ? Nel nuovo assetto che viene prefigurato, vi è una possibilità per il Parlamento di esercitare effettivamente funzioni di indirizzo nei confronti dell'esecutivo per quel che riguarda la politica europea ? Su questo punto la risposta è obiettivamente negativa. Il testo sottoposto al nostro esame è addirittura recessivo rispetto alla prima versione esaminata dalla Commissione. In quel caso si indicava inequivocabilmente che gli indirizzi di politica europea erano una prerogativa delle Camere; adesso si dice semplicemente che queste ultime compartecipano alla funzione di indirizzo.

Prima erano previsti, se non altro per gli atti fondamentali, come la revisione dei trattati, delle procedure stringenti di cooperazione tra Governo e Parlamento, adesso è previsto soltanto genericamente un obbligo di informazione. È lo stesso meccanismo della legge Fabbri, di cui conosciamo benissimo la totale inefficacia.

Colleghi, senza infingimenti, si può discutere per tutti i mesi che ci attendono di semipresidenzialismo, presidenzialismo, premierato, cancellierato o quant'altro si possa escogitare. Il dibattito è totalmente inutile se non si affronta il nodo fondamentale: il Parlamento, per essere realmente tale, per esercitare realmente questa funzione che gli è propria, deve poter efficacemente indirizzare l'azione del Governo. Si deve concepire, anche se è estraneo alla tradizione costituzionale del nostro paese, addirittura che il Governo possa perdere la fiducia delle Camere se non si attiene agli indirizzi da queste formulate.

Ogni soluzione è legittima e si può anche optare in senso negativo, però va fatta la massima chiarezza innanzi tutto tra noi stessi. Quindi, pregherei tutti i colleghi, specialmente quelli della bicamerale, anche se devo dire che non nutro eccessive illusioni in tal senso, di riflettere con la massima attenzione sulla questione *(Applausi dei deputati dei gruppi dei popolari e democratici-l'Ulivo e della sinistra democratica-l'Ulivo)*.

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

RAFFAELE VALENSISE. Signor Presidente, onorevoli colleghi, desidero partire da una constatazione che mi sembra opportuno sottolineare, perché conferisce all'avvio dei lavori in aula, conclusi quelli della bicamerale, un grande rilievo politico. Nel suo intervento del 26 gennaio scorso il presidente D'Alema ha sostenuto che questa riforma si pone come obiettivo « l'accrescimento dei poteri del cittadino in tutti i momenti della sua partecipazione alla vita politica, in ogni articolazione del suo rapporto con le istituzioni e con lo Stato: un cittadino più libero e più maturo. Ciò corrisponde al risultato di una lunga evoluzione democratica del nostro paese ».

Nella seduta del 28 gennaio scorso, è intervenuto il presidente di alleanza nazionale, onorevole Fini, il quale ha affermato: « È stato detto – e ripeto parole altrui – che dal testo della bicamerale in qualche modo prende corpo un'ipotesi di Repubblica non basata sui partiti, bensì sui cittadini – la Repubblica dei cittadini – perché la Repubblica dei partiti, che si è suicidata, non l'ha uccisa una congiura, si è appunto suicidata quando la Repubblica dei partiti è degenerata in partitocrazia. La Repubblica dei partiti è alle spalle, è archiviata e nel testo della

bicamerale ci sono tutti quei segnali che fanno comprendere che la politica italiana, almeno a livello di un'ampia maggioranza, è disponibile a lavorare perché cresca il potere dei cittadini ».

È confortante questa coincidenza di intendimenti, che non rappresenta un espediente di natura politica, bensì una situazione di fondo che si è prodotta attraverso lo sforzo che la bicamerale ha compiuto non solo di rispondere alla diffusa convinzione della necessità della riforma, ma anche di elaborare proposte concrete che abbiano come risultato quello di tentare la realizzazione di una Repubblica dei cittadini.

È una lunga battaglia che è stata condotta da questa parte politica nella quale il destinatario delle disfunzioni e dei problemi derivanti dalla cosiddetta partitocrazia è stato il popolo; è una lunga battaglia che ha spinto a profonde riflessioni, a seguito delle quali oggi si tenta di costruire qualcosa che possa portare a risultati, non dico di perfezione, ma di grande concretezza nel quadro di un realismo che tenga conto, nell'approvazione dei testi, delle esigenze della nostra epoca e dei desideri e delle aspirazioni dei cittadini, compresi quelli non espressi o espressi in forma tumultuosa o disordinata. Sappiamo tutti che spesso i desideri espressi dalla società nazionale (destinatarie delle malformazioni e delle disfunzioni del sistema, ma che non può essere da sola protagonista di cambiamenti) si manifestano in vario modo e devono essere interpretati nella giusta misura e nel giusto modo dalle classi dirigenti e dal potere rappresentativo costituito dal Parlamento. In questo momento il Parlamento sta appunto tentando di approvare le riforme.

Mi voglio limitare a qualche osservazione con la speranza che possa essere interpretata in maniera costruttiva e positiva, secondo i miei intendimenti. Proprio in quest'opera di costruzione, di rilancio, di creazione di una Repubblica dei cittadini vi sono alcuni istituti che potrebbero funzionare meglio, che fino ad oggi hanno funzionato, che hanno diritto di cittadinanza e che hanno mantenuto, anche attraverso la proposta di riforma, tale diritto di cittadinanza. Mi riferisco al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro.

La proposta della Commissione bicamerale contiene una novità non positiva, anche se è stata, con qualche emendamento, sottoscritta da alcuni colleghi di alleanza nazionale, gruppo al quale mi onoro di appartenere. Mi riferisco all'emendamento che ha soppresso l'ultima parte dell'articolo 99 della Costituzione vigente, quello in base al quale al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro viene riconosciuta l'iniziativa legislativa. Come dicevo, tale disposizione è stata soppressa ed è per questo che invito i colleghi a riflettere, soprattutto in relazione a ciò che il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro non è stato, certo non per colpa sua, ma del legislatore ordinario, per colpa della situazione o per colpa di quel *surplus* di dominio partitocratico che ha messo in ombra le grandi potenzialità di tale organo, specialmente se considerato nel quadro della I parte della Costituzione che indica strade precise riguardo alla posizione di primazia, di « soggettualità » del mondo del lavoro.

Ricordo ai colleghi, affinché rimanga agli atti, che l'articolo 1 della Costituzione sancisce il principio della Repubblica fondata sul lavoro; che la Repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme (articolo 35). All'articolo 43 vi è l'enunciazione dei diritti-doveri dei cittadini nonché la previsione del diritto-dovere dello Stato di intervenire anche nelle forme più drastiche contro il formarsi dei monopoli. Addirittura, all'articolo 46, il diritto dei lavoratori alla collaborazione nella gestione delle imprese, una intuizione antica che la Costituzione del 1948 ha riproposto.

Sono tutte situazioni nelle quali l'attività creativa del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro non è stata incisiva come avrebbe dovuto essere. Forse ciò è accaduto anche in conseguenza di quella Repubblica dei partiti, che non è più Repubblica dei cittadini,

che è stata uno degli elementi della crisi che ha portato alla necessità di questa riforma costituzionale e soprattutto alla convinzione di larghi settori sulla necessità di cambiare e passare a nuove forme che interpretino le esigenze di un paese moderno, che deve partecipare all'Europa e lo deve fare al meglio delle sue capacità interne, operative, creative di lavoro e in grado di operare per la costruzione della vita sociale e associante, propria del popolo italiano, dal nord al sud.

Signor Presidente, onorevoli colleghi, in queste condizioni riteniamo che l'ablazione del potere di iniziativa legislativa previsto dal vecchio articolo 99 non sia drammatica. Tuttavia, non vorremmo che in questo modo si cancellasse l'utilità e lo spirito creativo che dovrebbe essere proprio del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro. Tale organo dovrebbe auspicabilmente orientare la sua attività per il mondo del lavoro, secondo i canoni stabiliti nella prima parte della Costituzione nelle grandi scelte della vita associata e collettiva e del divenire del corpo sociale italiano.

Questi principi sono stati prefigurati nel momento in cui è stata fatta la Costituzione ma probabilmente si sono affievoliti, nel lungo sonno della prima Repubblica. Mi riferisco ai tanti problemi e alle tante necessità che avrebbero dovuto essere interpretate in maniera diversa, in modo da evitare quelle discrasie e quelle differenze proprie del sistema italiano, dal punto di vista sociale ed economico.

Ci affacciamo all'Europa e avremo modo di approfondire le osservazioni svolte dal collega Guarino relative alle ricadute sull'ordinamento italiano dell'adesione all'Unione europea. Ho l'impressione che molte volte questo aspetto non sia stato considerato con sufficiente attenzione, né con l'interesse che merita. Ho l'impressione che l'adesione all'Europa sia stata considerata esclusivamente o prevalentemente sotto il profilo della rispondenza agli impegni di carattere finanziario o monetario derivanti dai parametri di Maastricht.

Certamente, come sfondo alla nostra partecipazione all'Europa, c'è la necessità di valutare le possibilità, le potenzialità del popolo italiano e di rivalutare i corpi istituzionali, che devono interpretare il loro ruolo con continuità, senza il veleno della partitocrazia. Quest'ultimo è stato denunciato da tutti i settori, con una consapevolezza che ha prodotto la possibilità di dialogo e la prospettiva di giungere ad un testo di rinnovamento costituzionale.

Ci rendiamo perfettamente conto delle perplessità suscitate dal Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro quale organo di partecipazione, integrazione e confronto tra le categorie e sulle grandi questioni della vita economica e sociale della nazione, così come siamo convinti che lo stesso CNEL non meritava la sottrazione della potestà di iniziativa legislativa attualmente prevista. Ci auguriamo che in corso d'opera tale previsione venga rivista o attenuata.

Confidiamo altresì che la nuova legge di organizzazione, alla quale rinvia il testo proposto al nostro esame, interpreti non le aspirazioni, le intuizioni o le tesi di questa parte politica, ma quelle dettate dalla realtà che vogliono un Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro protagonista, nelle forme dovute e nei limiti dei compiti di alta consulenza ad esso affidati, per la realizzazione dei principi espressi dalla prima parte della Costituzione. Ciò affinché gli attori della vita economica, ossia i ceti produttivi e i lavoratori, diano quell'apporto che finora è mancato o non si è espresso incisivamente.

Forse sono portato, non voglio dire condizionato, a fare riflessioni del genere dall'esperienza maturata in seno alla Commissione bilancio. Ebbene quando si affronta annualmente il dramma dei conti pubblici, che si è fatto sempre più acuto negli anni alle nostre spalle, ci si accorge della mancanza del contributo, delle istanze e della voce delle rappresentanze dei lavoratori, che la Costituzione ha previsto con la creazione del CNEL, che ha contribuito a creare una situazione

generale dell'economia non certamente facile né semplici da affrontare, specie in relazione all'ingresso in Europa, che ci attende *ad horas*, con tutti gli onori e gli oneri del caso.

È con questo auspicio che concludo il mio breve intervento, ossia che la conclusione dei nostri lavori consenta di delineare le prospettive di un riscatto, di una rinascita che veda istituzioni più funzionanti per servire il popolo italiano.

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

FRANCO FRATTINI. Presidente, colleghi, lo spirito costituente che dovrebbe animarci ed appassionare il lavoro delle Camere non è attraversato oggi dal vento della temperie post-bellica. Il nostro mondo oggi è attraversato dal sud e dall'est dall'immigrazione della povertà e dei diritti calpestati.

Abbiamo voltato la pagina delle politiche dei blocchi e stiamo conoscendo nuove scomposizioni e aggregazioni; le ispirano nuovi fanatismi, ma anche concreti dinamismi provocati dalla globalizzazione dei mercati.

Per questo – si è detto – gli Stati nazione sono in crisi.

I padri costituenti lavorarono nella divisione degli animi, a cui si aggiungeva la nascente divisione internazionale e tuttavia lo spirito costituente che accendeva le passioni politiche li seppe ispirare, dava voce alla tradizione liberale sepolta dai due grandi totalitarismi del novecento.

Come sempre accade nella storia dei grandi rivolgimenti, si guardava ad esperienze e profili stranieri, alle grandi democrazie, come a modelli cui ispirarsi per disegnare la nuova Italia. Il malessere della divisione e della distanza tra i punti di partenza trovava però, nella grandezza della meta da raggiungere, le risorse, anche etiche, per percorrere insieme la strada. Ne nacque una Costituzione repubblicana gelosa della libertà al punto tale da precludere un reale esercizio della responsabilità di Governo attraverso un'ingegneria di pesi e contrappesi che nel tempo, e soprattutto oggi, giudichiamo eccessiva e paralizzante.

Eppure, l'apparente vicinanza di oggi tra le culture politiche non sembra riprodurre e riproporre quello stesso spirito costituente, nonostante l'avvio di un dialogo e di una pacificazione attraverso qualche arbitrario tentativo di riscrivere la nostra storia recente.

La politica quotidiana continua a confondere il disegno delle nuove regole, animando polemiche che allontanano l'esigenza ed il compito di un confronto alto e di esiti all'altezza dei tempi, spesso con la complicità del mondo dell'informazione.

È questo un richiamo che faccio prima di tutto a me stesso, ma anche a tutti noi, colleghi, perché nessuno confonda quest'epoca di pace e di benessere che l'Italia attraversa con un involontario invito a trattare della nuova Costituzione secondo le distratte abitudini della quotidianità.

Mentre allora si trattò di porre lo Stato, e soprattutto i partiti, a presidio della libertà, oggi dobbiamo restituire ai cittadini il Governo delle loro istituzioni. Per questo sono preoccupato.

Questo dibattito rischia ancora una volta, per il modo in cui è condotto, forse inconsapevolmente, da tutti noi, e per il timoroso esito dei lavori che lo avviano, di risultare distante dai cittadini.

Dedicherò questo mio intervento ad indicare rapidamente le indispensabili coordinate liberali di uno Stato che sia effettivamente dei cittadini.

Prima di tutto, il federalismo. È stato indubbio merito della lega nord l'aver riportato alla luce nella cultura politica italiana la tematica federalista che fu in origine patrimonio delle componenti repubblicane del nostro Risorgimento, ma fu anche fermento di un filone della tradizione del cattolicesimo italiano, con don Luigi Sturzo, ed ancora del riformismo italiano, fino alle forme più recenti, ed invero assai miti, del regionalismo e del decentramento.

Forza Italia si è fatta, e desidera continuare ad essere, interprete di questi differenziati filoni della nostra tradizione

politica, recuperandone la modernità e l'attualità, al punto da correre da sola in bicamerale con la presentazione di alcuni significativi emendamenti al testo, che giudichiamo debole ed arretrato in materia di federalismo, consegnato dalla bicamerale al nostro dibattito.

La bicamerale, dunque, non ha forse saputo corrispondere ad una domanda di federalismo che attraversa ormai il dibattito e la politica italiana da quasi un decennio. Una delusione che ci ha obbligato a presentare un emendamento che consenta ad ogni regione di decidere in piena autonomia, di ritagliarsi cioè, fuori dalle competenze che residuano allo Stato centrale, un ambito di sovranità: dal fisco alla sanità, dalla cultura all'istruzione, dall'agricoltura al turismo, dai servizi all'ordine pubblico.

Con questo emendamento abbiamo inteso allargare la riflessione ed il coinvolgimento in materia federale a tutta l'Italia, superando così la miopia di un federalismo del nord, senza con questo voler negare a quest'ultimo il merito di aver per primo percorso questa strada e conclamato la rilevanza di questa nuova soluzione per la forma dello Stato.

Di più: per rendere il percorso federale effettivamente deciso dai cittadini, abbiamo indicato la strada maestra della democrazia, la proposta di una consultazione referendaria regionale obbligatoria.

L'Italia federale realizzerà così quel sogno del nostro Risorgimento, del cattolicesimo liberale e del riformismo. Dobbiamo essere consapevoli dell'importanza di questa nostra scelta, perché il federalismo realizza un decisivo avvicinamento tra istituzioni e cittadini e rende più essenziale e meno oppressivo il peso centralistico della sfera pubblica. Per molti aspetti possiamo dire che il federalismo è la cornice istituzionale delle istanze liberali in difesa del cittadino. Rappresenta inoltre l'espressione più alta del principio di responsabilità per tutti gli amministratori pubblici che dovranno dimostrare, avendone finalmente il potere, che la buona amministrazione è un minor costo per il contribuente, mentre l'irresponsabilità ed il centralismo burocratico sono forti cause del facile ricorso a continui aumenti della pressione fiscale.

Ciò che il federalismo realizza lungo un'asse verticale, il ritiro progressivo dello Stato dall'economia e dai servizi realizzerà lungo una linea orizzontale. La pari concorrenza tra pubblico e privato o tra soli privati nella gestione e nell'erogazione dei servizi aprirà infatti la strada a meritocrazia ed efficienza, farà giustizia di una burocrazia pubblica indifferente ai risultati, colpirà a morte l'idea di un cittadino suddito.

Anche in questo campo le timide aperture di alcuni partiti della maggioranza – il PPI in particolare – si sono tradotte nel momento della votazione in bicamerale in un sostanziale mantenimento dell'attuale sistema di invasiva presenza pubblica nell'economia.

Tutto quanto recupereremo in vicinanza ed efficienza dovrà però esser mitigato a vantaggio dei più deboli nella corsa, dei nuovi deboli e dei nuovi poveri, perché la geografia del vecchio *welfare* è a tal punto invecchiata da esser spesso essa stessa fonte di ineguaglianza e la burocratizzazione dei servizi ha finito per far assumere quasi esclusiva rilevanza ai problemi dei suoi operatori, arrivando al paradosso di trascurare del tutto proprio i cittadini che sono i destinatari del servizio.

Per questo una buona legislazione deve dar gambe al *no profit* cattolico e laico, a quel dinamismo e a quella sensibilità che sa affrontare i nuovi problemi e ne interpreta la risposta: il servizio erogato con quel di più che solo la vocazione alla solidarietà conosce.

Tutto questo dovrà avvenire nella individuazione di rigorosi standard di qualità dei servizi ma, pur con tutto il necessario rispetto per le professionalità che la sfera pubblica sa esprimere, la risposta in materia di solidarietà, una risposta anche economicamente assai più vantaggiosa, non può non essere affidata anzitutto a chi della solidarietà faccia o abbia fatto la propria ragione di vita.

Come potremo applicare questi principi, se un forte e verificabile principio di sussidiarietà non entrerà nella Costituzione ? La malattia italiana non si risolve con il decentramento o con le timide cure fin qui approntate dal Governo. Si risolve con un vero e proprio ritiro dello statalismo e dei suoi tentacoli: lo Stato deve in alcuni casi farsi da parte per potenziare quei servizi in cui, invece, la sua presenza è indispensabile. In altri casi dovrà finalmente conoscere la concorrenza con il settore privato.

La nuova distinzione da fare non è più nemmeno tra pubblico e privato, ma tra monopolio e competizione, imparando a chiamare le cose con il proprio nome. Nell'epoca della definitiva sconfitta del centralismo statalista dobbiamo abituarci a chiamare e definire pubblico il risultato efficiente di un servizio, non la comoda e spesso inefficiente etichetta del suo gestore, perché è solo dalla competizione che proviene la spinta a migliorare la qualità dei prodotti e dei servizi, obbligando la pubblica amministrazione a rispondere al meglio alle domande e alle esigenze dei consumatori.

In conclusione, queste sono, a nostro avviso, le strade che avvicinano lo Stato ai cittadini, rendendoli attori ed interpreti del complesso meccanismo attraverso cui si organizza la macchina sociale: federalismo, sussidiarietà verticale, sussidiarietà orizzontale, *no profit*. Sono pilastri fondamentali di uno Stato che si ritira per far avanzare il cittadino: senza di essi il nostro lavoro si ridurrà ad una confusa e sospetta mediazione, figlia dell'influenza delle burocrazie e di una cultura politica ancora tenacemente aggrappata al mito autoritario di uno Stato padrone e di cittadini sudditi *(Applausi dei deputati del gruppo di forza Italia)*.

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

PAOLO CORSINI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, nel breve spazio che mi è consentito focalizzerò sinteticamente la mia attenzione su due temi rilevanti del progetto di riforma costituzionale sottoposto al vaglio della nostra Assemblea: la forma di governo e la forma di Stato. Temi da commisurare sull'orizzonte del nostro tempo, delle trasformazioni epocali cui stiamo assistendo – dalla crisi dello Stato-nazione alla globalizzazione dei mercati, al superamento del confronto est-ovest – ma pure da verificare sul paragone delle evoluzioni precipitose vissute dal sistema dei partiti dalla nostra democrazia, dal suo ordinamento istituzionale. Sullo sfondo la meta che, nel segno di una comune, condivisa aspirazione, ci proponiamo di raggiungere: la democrazia dei cittadini retta sui principi del dovere e della responsabilità che costituiscono il fondamento del diritto, nonché sulla interiorizzazione del senso delle istituzioni a garanzia della civile convivenza.

Da qui l'esigenza attiva di un positivo compromesso e non la sua costituzionalizzazione, come del resto fu in occasione della prima Assemblea costituente, allorché esponenti politici di diversa e confliggente ispirazione si mossero ben consapevoli di una sfida da portare anzitutto a sé stessi, ai propri partiti. Da qui, anche la necessità del superamento dell'antitesi solo temporaneamente allora risolta, come oggi riscontriamo, fra due sistemi non compatibili: quello retto sul primato dell'esecutivo che ebbe nel fascismo l'espressione più spinta, con conseguenze drammatiche sino alla catastrofe, e quello posto sul piano inclinato del Governo d'Assemblea. Così sostenne Meuccio Ruini. Si tratta oggi, dunque, per parafrasare ancora Ruini, ma aggiornando il problema, di affermare un tessuto costituzionale di ripartizione ed equilibrio dei poteri, in grado di rappresentare ad un tempo presidio di libertà e garanzia democratica di decisione. O, per dirla con Mortati, di trovare una bussola di navigazione fra lo Scilla della « stabilità e unitarietà della direzione politica » e il Cariddi della « certezza del diritto, del rispetto delle minoranze escluse dal Governo ». Appunto: il tentativo di contemperare la crisi del parlamentarismo clas-

sico ed insieme il timore che un governo forte possa costituire comunque l'anticamera di soluzioni cesaristiche, plebiscitarie, neoautoritarie. Sta qui la denegazione e la polemica dei leader di rifondazione comunista nei confronti dell'ipotesi di semipresidenzialismo parlamentare prospettata dalla Commissione bicamerale e la riproposizione di un parlamentarismo semiassoluto che ruota attorno ad un ruolo vigoroso dei partiti, organismi non di raccolta dell'opinione pubblica e della volontà popolare o di organizzazione competitiva della lotta politica, ma istituzioni, corpi a forte identità ideologica, capacità di determinare obbligazione, di fissare vincoli. E pur tuttavia una lettura attenta e non preconcetta, una disposizione aperta e non conservatrice, consentono di fugare paure, di rimuovere attitudini demonizzanti, di cimentarci in una rinnovata sfida.

Rischio di autoritarismo, propensione al conflitto in un esecutivo duale, accentuato in caso di doppia maggioranza o di ipotetica coabitazione. Ancora: pericolo di compressione delle prerogative parlamentari. Questi i temi evidenziati sull'agenda dei sospettosi, dei dubbiosi, degli oppositori.

A nostro avviso, invece, non si può esorcizzare l'elezione diretta di una carica, come antidemocratica, in quanto, se si può discutere circa opportunità e modalità, non ci pare possibile sollevare eccezioni di legittimità nell'ambito di un oggettivo bilanciamento di ruoli e di poteri. E così pure le esperienze di coabitazione finora verificatesi in Francia e in altri paesi retti da sistemi semipresidenziali – come quelli della Polonia e del Portogallo – non segnalano traumi istituzionali incomponibili o deflagranti. Sia detto per altro e per inciso, quasi un promemoria, anche su un altro piano pure conteso da rifondazione comunista: il sistema elettorale maggioritario a doppio turno in Francia vede le sinistre insieme al Governo; di contro un sistema composito, a parte proporzionale, come quello tedesco pone i comunisti al di là della legittimità. Infine: il compito ancora da meglio definire e l'obiettivo da limare stanno nella ricerca di un più convincente equilibrio tra Presidente da un lato e Primo ministro con la sua maggioranza dall'altro e non già nella impossibilità teorica e concreta di individuare una praticabile e positiva convivenza.

L'auspicio è che il prosieguo dei lavori possa vedere quanti hanno sostenuto il Governo del *premier* continuare nel loro impegno di approfondire, adeguare e migliorare l'ipotesi semipresidenzialista e quanti hanno preso le mosse dalla scelta presidenzialista, manifestare la disponibilità alla ricerca di tutte le convergenze possibili. Finalità condivisa è l'adeguamento alla realtà della storia italiana di una scelta di per sé dotata di notevole flessibilità e variabile nelle diverse applicazioni, una scelta da rapportare ad un quadro globale in cui vengono rivitalizzati gli istituti della rappresentanza e parimenti democratizzati i processi decisionali, esaltata la valorizzazione programmatica delle competizioni, potenziato il ruolo di controllo del Parlamento, affinate le garanzie costituzionali e giurisdizionali, reso meno vischioso e più virtuoso il circuito Governo-Parlamento.

Un semipresidenzialismo temperato, dunque, moderato si direbbe (per raccogliere l'enfasi oggi diffusa di una moderazione che però è virtù da acquisire e non prerogativa naturale dispensata da alcuni e non concessa ad altri), un semipresidenzialismo definito entro limiti costituzionali circoscritti.

E veniamo alla forma di Stato, alla coiné oggi ubiquitaria del federalismo che abbonda sulla bocca di tutti. Non ho il tempo di addentrarmi nella microfisica delle norme, delle attribuzioni di ruoli, nella nuova e perfettibile configurazione di poteri, nelle molteplici articolazioni (statuale, amministrativa, fiscale). Voglio dire soltanto di alcuni paradossi: quello storico (il federalismo prospettato nella tradizione risorgimentale per unire il paese viene oggi perseguito come fattore di divisione e secessione); quello politico (issato sui vessilli della lega nord come parola d'ordine innovativa e rigeneratrice,

viene ammainato in nome di una etnocrazia statalista e centralistica che inventa una nazione padana inesistente per negare la presenza di un popolo identificabile ben prima della costituzione dello Stato nazionale); quello ordinamentale, *foedus, pactum unitatis*, presenza di un legamento *ex pluribus unum*, si rovescia nell'impresa ardua di far discendere *ex uno plures*, lungo una linea ancor oggi sconosciuta se non nei termini di un dissolvimento dalle conseguenze tragiche; infine quello culturale e filosofico (pensato, alle origini, dalla filosofia politica moderna come possibile soluzione ai dilemmi della guerra e della pace, in vista di una ricomposizione del genere umano, rischia oggi, nell'affabulazione mitopoieitica dell'Europa delle regioni, di costituire un impedimento alla realizzazione di quell'Europa, federazione di Stati nazionali, di quegli Stati Uniti d'Europa preconizzati, tra gli altri, da Jacques Delors, uno dei padri fondatori della nuova architettura sovranazionale).

Il problema è un altro e consiste nel fatto che lo Stato nazionale unitario non si identifica, né automaticamente né necessariamente, con un modello accentrato, burocratico, statalista, appropriativo, animato da voracità appetitiva di poteri e attribuzioni. Si tratta, dunque, non di recedere al prima della crisi o, se vogliamo, del fallimento delle regioni, ma di pensare al domani di un rinnovato patto di cittadinanza repubblicana e di comune appartenenza rinvigorito dal patriottismo della nuova costituzione della repubblica federale.

Nella prospettiva di un federalismo *ipso facto ac nomine*, necessariamente antisecessionista, il lavoro dovrà essere ancora di buona lena. Esso postula non solo la valorizzazione delle pulsioni democratiche verso una più forte realizzazione di forme di autogoverno locale tra loro correlate sulla base di una logica sussidiaria, ma un più generale riequilibrio del sistema dei poteri e della rappresentanza del rapporto centro-periferia. Approdi significativi, al di là della pervicace quanto miope ed ostinata polemica leghista, sono stati acquisiti: la sussidiarietà istituzionale, posta a fondamento dell'impianto ordinamentale della Repubblica con diversa gerarchizzazione dei poteri amministrativi; il rovesciamento di potestà e funzione legislative nel rapporto Stato-regioni; l'abbozzo, seppure ancor troppo timido e reticente, del federalismo fiscale; una rinnovata composizione della Corte costituzionale con una quota di membri di derivazione regionale e locale; la previsione che l'ordinamento speciale possa essere attribuito con procedure costituzionalmente identiche a quelle fissate per le regioni a statuto speciale, secondo una concezione dinamica del federalismo come processo evolutivo e non come statica cristallizzazione di ripartizioni di competenze.

E pur tuttavia rimangono ancora pagine bianche da scrivere sul canovaccio della seconda parte della Costituzione. Pagine che il relatore sulla forma di Stato ha lucidamente e, per quanto mi riguarda, con apprezzabile onestà intellettuale delineato, introducendo interrogativi che interpellano anche me e, credo, la mia parte: la genericità e vaghezza della clausola di salvaguardia di poteri legislativi dello Stato circa la necessità di tutela di imprescindibili interessi nazionali, il recupero di un'autonoma determinazione impositiva per regioni, provincie (da valorizzare secondo gli orientamenti da me condivisi e propugnati dall'UPI) e comuni, compatibile con il processo di integrazione europea, il superamento del bicameralismo paritario e perfetto, con l'istituzione di una Camera a forte e schietta derivazione territoriale, la corresponsabilizzazione delle assemblee legislative regionali nel processo di revisione costituzionale, la promozione della specialità, vale a dire delle vocazioni, delle identità proprie delle regioni di una repubblica federale.

Una strategia riformatrice, dunque, capace di offrire risposte regolative alla ormai lunga transizione avviata nel nostro paese, di elevare all'altezza della norma e del diritto il contraddittorio e tumultuoso evolversi dei fenomeni, di rafforzare la

nostra democrazia, per noi e per i nostri figli, i quali ci hanno lasciato in provvisoria consegna il tempo che abitiamo *(Applausi)*.

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

LUCIO COLLETTI. Colleghi deputati, premetto che parlerò meno del tempo che mi è stato assegnato. Dirò qualcosa sulla forma di governo così come è delineata nella bozza uscita dalla bicamerale ed in particolare sul presidenzialismo temperato che ne costituisce la novità più rilevante. Volendo si potrebbe ridurre questa costruzione in pezzi con una critica devastante. Il progetto delineato nella relazione del senatore Salvi colloca infatti al vertice delle istituzioni due figure titolari in diverso grado di funzioni di indirizzo politico: un Presidente della Repubblica direttamente eletto ed un Primo ministro che mantiene, assieme alla sua maggioranza, un rapporto fiduciario con il Parlamento. Nulla di più facile, dinanzi a questo disegno, che insistere sul pericolo che così si istituzionalizzi un conflitto di poteri tra Capo dello Stato e *premier*. Imboccata la strada del giudizio sommario e liquidatorio si conoscono bene le alternative che allora potrebbero venire proposte.

La prima è il presidenzialismo nella forma in cui vige negli Stati Uniti d'America. Da sempre è l'ideale, il modello di riferimento di tutti i veri presidenzialisti. Non a caso io stesso ho firmato tutti gli emendamenti che si muovono in questa direzione. Ma domandiamoci: è realistico ? Esistono oggi in Italia le condizioni storico-politiche per travasare da noi un simile disegno ?

La seconda soluzione, in alternativa al progetto Salvi, è il semipresidenzialismo francese. È evidente che in questo caso il modello sarebbe praticabilissimo anche da noi, ma c'è un'obiezione politica non priva di mordente; esiste in questo Parlamento un'ampia maggioranza che sia disponibile a farlo proprio ? Non ci vuole molto a capire, scartate queste due, quale sia la terza alternativa che prende piede, ossia quella di azzerare qualsiasi presidenzialismo, temperato o meno che esso sia, per liquidare del tutto l'elezione popolare del Capo dello Stato e così esorcizzare lo spettro della deriva plebiscitaria che a quanto pare inquieta le notti e i sonni di tanti nostri colleghi.

Poco importa che l'elezione popolare diretta del Capo dello Stato sia presente nella grande maggioranza dei paesi europei: Austria, Irlanda, Islanda, Portogallo, Finlandia, Francia, senza contare i nuovi Stati dell'Europa centro-orientale come Polonia, Romania, Bulgaria ed altri. L'Italia è il parco naturale protetto dei luoghi comuni più inveterati e quello che il presidenzialismo sia l'anticamera o addirittura il sinonimo dell'autoritarismo ha avuto l'avallo persino di Norberto Bobbio.

Non sto sostenendo che la forma di governo uscita dalla bicamerale e che il senatore Salvi ha illustrato nella sua relazione sia da prendere così come ci viene proposta, come un tutto già perfettamente organico e coerente che non abbisogni né di correzioni né di approfondimenti. Dico soltanto che fare leva sulle debolezze di quella relazione per mandarla a gambe all'aria e farla a pezzi sarebbe il peggiore dei consigli. C'è una cosa infatti che l'attuale classe politica non può assolutamente permettersi ed è di far fallire i lavori della bicamerale dopo che da vent'anni si parla della necessità impellente di revisioni e riforme profonde della nostra Costituzione. Da un simile naufragio verrebbe travolta l'intera classe politica.

Il presidenzialismo temperato è sicuramente poco più di una larva di presidenzialismo. Vorrei tuttavia che gli amici presidenzialisti duri e puri, con i quali per tanti versi concordo, valutassero l'impatto e il coinvolgimento profondo che eserciterebbe nel paese l'elezione diretta, anche in questa forma così attenuata, del Capo dello Stato, con una campagna elettorale imperniata su protagonisti alternativi che non potrebbe non radicare ben nel profondo il bipolarismo, culminando oltretutto nel confronto a due nel ballottaggio.

Resta l'ambiguità di cui ho detto all'inizio, il fatto che ai vertici delle istituzioni siano collocate due figure, titolari entrambe, seppure in modi diversi, di funzioni di indirizzo politico: il Capo dello Stato, appunto, e in più un primo ministro che è espressione della maggioranza parlamentare. E con il dualismo sussiste naturalmente il rischio di un conflitto permanente tra i due poteri, tanto più che con l'elezione popolare il Presidente della Repubblica potrebbe essere investito del favore di 20-25 milioni di elettori e dunque di un potere potenzialmente enorme, senza peraltro che ad esso corrispondano mezzi e strumenti adeguati per esercitarlo.

Tuttavia, a guardare bene, a leggere nel profondo, con attenzione, la relazione Salvi, il quadro è meno semplicistico di quanto si sia indotti a credere. A prima vista, parrebbe di avere, ad un estremo, un Presidente della Repubblica investito direttamente della sovranità popolare e però – così si dice – senza poteri effettivi e, all'altro estremo, un Presidente del Consiglio che può molto o tutto, sebbene goda solo del favore di una maggioranza parlamentare.

Ma, indagato con attenzione, il quadro si rivela un po' più complesso. Intanto, il Capo dello Stato presiede il Consiglio supremo per la politica estera e la difesa, nel quale, oltre al Primo ministro, saranno presenti i ministri degli esteri, dell'interno, della difesa e del tesoro, che è come dire che in certe circostanze presiede di fatto il Consiglio dei ministri, risultando così sovraordinato, come capo dell'esecutivo, al *premier* stesso. Ma poi, con il potere di sciogliere l'Assemblea subito dopo la propria elezione, oltre che con il potere di intervento ogni qualvolta la vita del Parlamento appaia paralizzata dagli interni contrasti, il Presidente della Repubblica si trova investito di – cito da Salvi – « una sorta di potere di riserva, che si espande in tutte le sue potenzialità nei casi in cui si riveli impossibile il regolare funzionamento del Governo parlamentare ».

È facile intuire come stia proprio qui il punto da approfondire ulteriormente; qui dove dovrebbe compiersi l'innesto dei due poteri, quello parlamentare e quello del semipresidenzialismo. Un punto per il quale a me sembra di vitale importanza non tanto chiedere poteri più estesi per il Capo dello Stato, quanto piuttosto poteri meglio definiti, al fine di garantirgli non soltanto quel potere di riserva di cui già si è detto, ma anche quello di autorevole punto di riferimento degli orientamenti della sovranità popolare, cioè, per parlare più semplicemente, dei grandi moti ideali che attraversino l'opinione pubblica.

È inutile ora che io indugi più oltre, mettendomi a discettare. Mi basta dire che c'è materia perché il Parlamento non lasci cadere l'idea di presidenzialismo temperato che ci è stata proposta, ma piuttosto si impegni seriamente a definirla, evitando la ricorrente impazienza di chi, volendo sempre di più, si riduce a non abbracciare mai nulla, così come le paure infondate di chi, al semplice nome del presidenzialismo, fa gli scongiuri, come se fosse stato evocato il demonio *(Applausi dei deputati del gruppo di forza Italia – Congratulazioni)*.

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

MARIO PEPE. Signor Presidente della Camera, signor presidente della bicamerale, onorevoli costituenti, onorevoli colleghi, la grande occasione non è stata sciupata e lei, signor presidente D'Alema, ha saputo, con equilibrio, buon senso e con passo misurato, portare a termine il lavoro, consegnandoci il progetto di riforma della parte seconda della Costituzione. Io so che un leader politico sa anche proiettare nelle istituzioni le sue capacità di ascolto, di discernimento e di guida. I popolari, tramite il loro segretario che è qui intervenuto portando il suo contributo, lo hanno assecondato nel processo riformatore. Ottimi i colleghi deputati e senatori che hanno svolto le loro relazioni di base e di introduzione a questo dibattito !

La stagione che stiamo vivendo e che ci accingiamo ad arricchire di slanci innovatori e valori significativi è un'occasione fondamentale per il rinnovamento morale, civile e istituzionale del nostro paese. L'Italia, dopo cinquant'anni dalla proclamazione della Costituzione democratica, vive un momento di profonda riflessione. Una riflessione sul passato, denso di emozioni (è stato citato il padre eponimo della Costituzione, ma io potrei e dovrei citare Dossetti, il quale difese la Costituzione ieri e anche *in limine mortis*, ma anche una riflessione sul presente, sul nostro tempo storico che deve essere vissuto in una sincronia storica affidata soprattutto alla tensione innovativa che ci deve accompagnare nell'approvazione della parte seconda della Costituzione vigente.

Diceva l'autorevole filosofo Aristotele nel libro terzo della *Politica*: « Se lo Stato è una comunità ed è una comunità di cittadini partecipi di una Costituzione, quando la Costituzione diventa specificamente diversa e dissimile, par che di necessità anche lo Stato non sia più lo stesso ». Aristotele ha posto storicamente l'esigenza che la *constitutio entis*, cioè l'ordinamento fondamentale dello Stato, deve essere riordinata secondo le spinte al cambiamento, al buon governo, alla concretezza delle istituzioni democratiche.

Si tratta quindi di correggere la Costituzione, integrarla, adeguarla ai mutati ritmi della geografia umana, renderla concreta e visibile nel processo autonomistico che resta il segnale più evidente della Repubblica delle autonomie, se leggiamo con sobrietà di spirito e con mitezza interpretativa i primi articoli della Costituzione vigente.

Certo, in questo caso non vi sono interessi partitici da difendere, né la maggioranza ha bisogno di un additivo e di un propellente. Si tratta di modificare la Costituzione per ricompattarci e costruire il nostro futuro. Potremmo ancora ripetere, con Aristotele, che « correggere la Costituzione è complesso e difficile, quanto costruirla », soprattutto nei tempi fortemente motivati e gravosi che stiamo vivendo. Si tratta di una correzione che è anche costruzione, perché i meccanismi rappresentativi della democrazia devono diventare più funzionali, le giurisdizioni più efficaci, gli organi di governo più sintonizzati con una società post moderna che deve saper correre nella dinamica delle domande di governo che i cittadini quotidianamente pongono.

Sì, è vero. La storia di questi ultimi anni è stata caratterizzata da una sconcertante dicotomia, da un *hiatus* profondo tra le istanze dei cittadini e gli appesantimenti del funzionamento degli enti, tra le attese della comunità e la lentezza delle risposte degli organi di governo.

Il nostro tempo, la nostra società, la comunità dei giovani così profilata verso il futuro aspettano un cambiamento profondo della politica come progettualità, della politica come prassi e, soprattutto, della politica istituzionale.

Se guardiano all'emergere incisivo delle nuove soggettività deboli, ad un diffuso polimorfismo culturale, alla crisi del pensiero organico (forte, si direbbe) e all'avvento di culture antropologiche deboli ed in preda ad un parossismo mediatico e routinario, allo svuotamento degli assunti ideologici coinvolti in una relatività etico-cognitiva rispetto ai grandi processi macroeconomici, ci rendiamo conto che una profonda svolta politica ha sconvolto stili, modi di essere, prassi gestionali, tropismi comportamentali. Grande il pensiero nella lettera pastorale di Sua Santità il Papa, Terzo millennio addiveniente, quando accennava alle gravi ingiustizie sociali, ai grandi turbamenti della coscienza del nostro tempo; ingiustizia e turbamenti che dipendono anche dal ruolo della politica e della democrazia, dal funzionamento degli organi.

Se l'orizzonte socio-culturale è mutato, va mutata, inverata la struttura costituzionale di rappresentanza e di funzionamento degli organi.

L'uomo d'oggi si è fermato a riflettere, a rimeditare il suo ruolo, il suo essere sociale, a verificare le modalità del suo essere nella storia, nella comunità, nelle aggregazioni sociali. Viene posta e tema-

tizzata nella ricerca, nella dottrina, nella valutazione quotidiana dell'agire degli organi di Governo la crisi delle istituzioni. Si tratta di costruire un nuovo patto costituzionale, come lei ha detto, presidente D'Alema, facendo crescere la democrazia nel funzionamento degli organi per rilanciare l'Italia nella sfida europea ed internazionale. L'Italia come patria, come nazione, come corpo organizzato di strumenti e funzioni adeguate, come progetto unico – come dice Chabod – di una nuova stagione politica. Se la politica è grigia, signor presidente della bicamerale, è perché manca ancora una cultura civile ed è assente un *ethos* pubblico, che noi dobbiamo assecondare e fecondare nella coscienza soprattutto dei nostri giovani.

Vorrei sottoporre all'attenzione dei colleghi un solo argomento: il tema del rapporto enti locali-regioni-Stato. Ritengo che questa parte, che è poi la prima parte del progetto di riforma costituzionale, debba avere due punti cardine: in primo luogo, maggiore peso e significato alle autonomie locali, soprattutto ai piccoli comuni. È vero, infatti, che dobbiamo accogliere e valutare tutti i documenti, ma la flessibilità della scelta deve essere rispettosa di quello che storicamente è stato realizzato nel nostro paese. In secondo luogo, si deve procedere all'approfondimento di un regionalismo concreto, storicizzato nel tempo, affidato, nel suo potenziamento ed inveramento, ad una processualità che si potrà concludere con esito federalista. Il federalismo non è il « thelos » del nostro processo. Può essere un esito favorevole, se è finalizzato al potenziamento delle autonomie locali sul piano delle decisioni e della sussidiarietà.

La contrapposizione federalismo-regionalismo, tra regioni ed enti locali – senza citare la provincia, che resta non il braccio secolare di nuovi governatorati regionali, ma ente di raccordo e di sviluppo intercomunale, altrimenti dovremmo *d'emblée* cancellare tutto quello che sul piano legislativo abbiamo prodotto in questi anni, che non è poco ed è denso di significato – è solo una contrapposizione tra dottrinari, tra polemici logografi di tesi formalistiche e pangiurisdizionalistiche astratte.

Diciamo la verità, le regioni non hanno svolto – non è il caso di dar qui vita ad una eziologia raffinata – il loro ruolo ! Si sono limitate, per lo più, ad una gestione minuta delle sole competenze amministrative, nella maggior parte dei casi fallendo gli obiettivi del raccordo, della programmazione e del riequilibrio economico e territoriale, che era uno degli obiettivi fondamentali iscritto negli statuti regionali.

Si tratta di definire bene questi compiti. Le regioni devono essere riempite di potestà, ma devono essere le regioni delle autonomie locali, per cui occorre trasferire tutto l'ampio spettro della vita amministrativa alle comunità locali.

Nel progetto di riforma costituzionale predisposto è presente, in un certo senso, una tensione morale, una volontà volente che occorre chiarire e definire meglio. Il senatore D' Onofrio non è presente in aula, ma egli si è affidato socraticamente al valore ed alla capacità emendativa di questa Assemblea. E io ritengo che questa Assemblea saprà rispondere all'indirizzo del Comitato organizzatore della bicamerale. Quel che è certo è che maieuticamente dovremo elaborare un progetto non rabberciato né condizionato dagli altri. Guai se accettiamo la logica dei cosiddetti costituenti dell'empireo, dei grandi metacostituenti che girano in questi giorni nel nostro paese, immaginando che la vera Costituzione non parta dal Parlamento, bensì dal loro astrattismo *(Applausi del deputato Boato)*. Capita ad essi quello che capitò a Talete che, pensando molto, cadde in un fossato.

C'è stata in questi ultimi anni, anche nel corso dei lavori della bicamerale – lo devo dire –, un attivismo sfrenato, di mimesi costituzionale *ex aliis*, un confrontare – talvolta senza spirito critico, con analisi qualche volta abborracciate – i progetti costituzionali degli altri paesi volendo dar vita quasi ad una *contaminatio* pseudocostituzionale.

Si tratta, in verità, di elaborare un profilo costituzionale coerente con l'ordine democratico del nostro paese, così come storicamente si è organizzato: senza soverchierie e senza ibridismi culturali. Ritengo che il regionalismo porti teleologicamente al federalismo (questo può essere un esito); concordo su questa interpretazione del relatore D'Onofrio e non su un affidamento immediato, su una realizzazione *de facto* del federalismo. Le regioni devono diventare, come ho detto, le regioni delle autonomie locali, creando così lo Stato, realizzando *de facto* la istituzionalità dal basso, raccordandosi effettivamente al loro territorio. Per una regionalismo di tal fatta ci vorrebbe la soluzione del premierato che rafforza il percorso autonomistico e dà un indirizzo forte ed autorevole al Governo. Che senso ha aver indicato un Presidente della Repubblica eletto dal popolo, che non è poi un discrimine ? Si può lavorare su questa ipotesi ma tale indicazione – dobbiamo dirlo – è stata frutto di un voto scanzonato, improvviso, affidato alla cabalistica. Anche questo va detto. Siamo in tema di riforma costituzionale, terreno molto delicato e significativo, per cui i voti scanzonati dovrebbero suscitare la nostra riflessione.

Il Presidente eletto dal popolo deve essere senza potere, alla ricerca di un'identità; leader senza protagonismo, anomico, affidato solo ai risultati della *kermesse* elettorale ! Immaginiamo un Presidente della Repubblica e un leader della coalizione vincente in conflitto permanente, l'uno l'ombra dell'altro, « l'uno per l'altro l'inferno », direbbe Sartre: una diarchia senza comando che potrà determinare contraddizioni nell'operatività esecutiva e discrasie costituzionali da rendere ipertrofico il lavoro degli organismi giurisdizionali (ahimè, la cosiddetta Corte dei conti). Lo stesso bicameralismo appare sconnesso, poco calettato tra Camera e Senato, asimmetrico nelle impostazioni e nella produzione legislativa, tanto da rischiare di essere divaricante ed improduttiva. Occorre fare chiarezza ma su questo modello noi possiamo costruire la II parte della Costituzione.

Tralascio le proposte emendative e mi avvio a conclusione precisando che il complesso del progetto di riforma della parte II della Costituzione non affronta il tema della giustizia, così densamente elaborato dall'onorevole Boato, che dobbiamo ringraziare. Anche in questo caso il tema della giustizia coincide con quello della democrazia; se non lo affrontiamo, la democrazia istituzionale nel nostro paese non sarà pienamente completa e matura. Dobbiamo compiere quest'opera con tranquillità senza apriorismi e senza condizionamenti, sia pure autorevoli, dei quali dobbiamo comunque tener conto nella nostra riflessione. Bisogna delineare con maggiore nettezza di contorni il rapporto tra i diversi enti locali. Su tre argomenti bisognerebbe recuperare un emendamento. Mi riferisco all'articolo 119, comma 3, della Costituzione vigente (il problema del Mezzogiorno d'Italia non può essere affidato semplicisticamente ad un fondo perequativo); ad una migliore articolazione del principio di sussidiarietà; ad una migliore articolazione dell'intento di garantire le competenze regionali dei rapporti Stato-regioni, soprattutto in materia comunitaria.

Dobbiamo proseguire e lavorare intensamente per approvare e dare questo segno al paese.

Nell'approvare questo progetto con tutti i miglioramenti che potranno esserci, la speranza è di essere – come diceva La Pira – uomini utopici che non guardano in maniera passiva al futuro ma insieme, nelle istituzioni democratiche, costruiscono la democrazia e le speranze per il domani.

A conclusione del mio intervento, chiedo che la Presidenza autorizzi la pubblicazione delle mie ulteriori considerazioni in calce al resoconto stenografico della seduta odierna *(Applausi dei deputati del gruppo dei popolari e democratici-l'Ulivo, della sinistra democratica-l'Ulivo e del deputato Boato – Congratulazioni)*.

PRESIDENTE. La Presidenza lo consente, onorevole Pepe.

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

ALBERTO ACIERNO. Signor Presidente, ciò che induce un popolo a riscrivere le proprie regole fondanti è la reale presa di coscienza che quelle esistenti sono superate e non più idonee rispetto alle mutate esigenze che il progresso, i nuovi assetti internazionali, il naturale ricambio generazionale determinano (e il popolo italiano, il popolo sovrano, ha « espresso già da tempo tale esigenza). Oggi sembrerebbe che finalmente il popolo abbia avuto la sua meritata risposta.

Perdonatemi se uso il condizionale, che non è prudenziale, bensì consapevole che ancora una volta la reale esigenza del popolo sovrano è subordinata alle meno nobili esigenze dei sistemi partitocratici.

Già in quest'aula, nei giorni scorsi, l'onorevole La Malfa ha posto nel suo intervento un inquietante quesito: sono disposte le forze politiche a modificare il testo che hanno presentato al Parlamento ? Credo che in questa domanda, certamente retorica, sia racchiuso il vero nocciolo della questione.

È questa che ci apprestiamo a vivere nel Parlamento una vera fase costituente o è ancora una volta il solito gioco della partitocrazia italiana, che pone sempre al primo posto gli interessi di partito e poi, solo se è il caso, quelli del popolo sovrano ?

Devo dire che, letto il testo, ci sono i presupposti perché questo ulteriore tentativo di riscrittura della nostra Costituzione, sebbene solo di una parte, possa risultare la solita musica suonata dai leader di partito. Dalla cena a casa Letta dove, come è apparso dalle cronache e dai libri di testo, quattro o cinque persone hanno pensato di riscrivere la storia di un grande paese qual è l'Italia attorno ad una certa coppa di *champagne* e ad una probabile crostata, mettendo d'accordo, o meglio tentando di farlo, esigenze più o meno chiare, che tutto hanno tranne che il sapore di vere riforme.

Un altro passaggio che in queste ore è stato estremamente chiaro è l'intervento in quest'aula dell'onorevole Bertinotti, il quale delle riforme, come di tutto il resto, fa solo uso per la propria propaganda politica nei confronti del Governo e della minoranza che legittimamente lo sostiene.

Non mi dilungo poi sul voto per l'autorizzazione ad eseguire la custodia cautelare nei confronti di un parlamentare dell'opposizione, dove è chiaramente emerso che, mentre il popolo sovrano chiede libertà e certezza di diritto, in quest'aula troppi ancora sognano di poter rivivere gli oscuri anni del comunismo russo, con i suoi *gulag* o, peggio ancora, di tornare ad indossare le tonache dell'Inquisizione.

Anche adesso – mi rivolgo all'onorevole D'Alema, anche se in questo momento non è presente in aula – ho il timore di esprimere queste mie riflessioni perché vorrei essere certo di essere veramente libero di poter esternare il mio giudizio sul nuovo impianto costituzionale. Invece troppo spesso, rivolgendomi a lei in qualità di presidente della bicamerale, vedo cambiare il suo aspetto: ora di padre delle riforme, ora di leader del PDS. Sarà lei in grado veramente di gestire questa doppia veste, questa abnorme ambiguità politica ? O cederà ai più facili plausi del prossimo congresso del suo partito, che certamente mal sopporta di dover condividere con altri il momento della massima gloria ?

Vorrei che lei avesse già risolto i miei dubbi, perché dalla prossima settimana in quest'aula non si dibatterà più né di principi né di linee generali, ma si dovranno scoprire le carte, emendamento per emendamento. Allora forse sarà troppo tardi per tirarsi indietro e restituire la parola al popolo sovrano, pensando poi di cancellare in qualche comizio elettorale ciò che oggi è già scritto nel testo che ci avete presentato.

Nel merito della proposta che la Commissione da lei presieduta ci ha presentato, avrò modo di parlare quando gli emendamenti, da me sottoscritti, insieme ad altri colleghi, saranno oggetto di di-