

scussione. La nostra proposta, la proposta dei liberali, pur sotto forma di emendamenti perché così impongono le regole, è alternativa e certamente forte di una peculiarità: non è frutto di alcun compromesso né di esigenze personali.

Noi vogliamo un'Italia veramente moderna, libera, democratica e unita.

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

**RAFFAELE MAROTTA.** Signor Presidente della Camera, signor presidente della Commissione bicamerale, onorevoli colleghi, prendo la parola per formulare qualche osservazione sulla parte riguardante la giustizia e le garanzie del testo proposto dalla Commissione bicamerale, in considerazione dell'attività svolta nella vita civile. Poiché parlerò a braccio, chiedo scusa sin d'ora se il mio dire non avrà il rigore formale, grammaticale e sintattico che avrebbe avuto se avessi preparato un intervento scritto, ma ho voluto privilegiare la spontaneità e l'immediatezza. Ho un tempo limitato a disposizione, perciò mi appello e spero nella tolleranza del Presidente dell'Assemblea, il quale non ha mancato di essere tollerante nei confronti di altri colleghi.

Innanzitutto ringrazio l'intera Commissione bicamerale per il lavoro espletato e portato a termine non senza sacrifici, rispetto al quale non posso esimermi dal fare alcune considerazioni di carattere generale.

A mio giudizio il testo proposto dalla Commissione ha bisogno di essere emendato, in alcune parti in maniera incisiva il che non mi colloca tra chi oppone pregiudizialmente un rifiuto, un fine di non ricevere: la proposta è il frutto del lavoro della Commissione composta dai rappresentanti di tutte le forze politiche e noi abbiamo il sacrosanto dovere di portare a termine la loro fatica. Non è pensabile né immaginabile che la Camera possa dare un esempio di indifferenza, di incapacità, di impotenza: è assurdo! Oltre tutto, contrariamente alle dichiarazioni di taluni, l'esigenza di rivedere la seconda

parte della Costituzione è profondamente avvertita dai cittadini.

Se qualcuno si domandasse quale motivazione è alla base dell'apatia e dell'indifferenza che si registra, la risposta sarebbe molto semplice: la causa è imputabile alla mancanza di entusiasmo dato che i cittadini non possono partecipare, come vorrebbero, alla vita politica. Come è stato giustamente evidenziato dal presidente della Commissione bicamerale il fine della riforma va rinvenuto nell'esigenza di accrescere i poteri del cittadino in tutti i momenti della sua partecipazione alla vita politica. Dunque, cerchiamo di realizzare appieno tale finalità.

A parer mio il testo va rivisto con riferimento alla linea evolutiva dei principi affermati. Il principio del federalismo, secondo il quale tutto ciò che può essere fatto dal privato o da un gruppo sociale intermedio non deve rappresentare una funzione pubblica in capo all'ente pubblico, è condivisibile; altrettanto condivisibile è il fatto che, con un'inversione di tendenza, si passi dall'ente locale allo Stato; così come corrisponde a logica l'individuazione delle funzioni che debbono rimanere in capo allo Stato, attribuendo le residue competenze all'ente locale. Occorre tuttavia accentuare queste direttrici specie alla luce dell'articolo 58 che contempla una miriade di riserve alla potestà legislativa dello Stato incompatibili con l'esigenza di avvicinare il cittadino allo Stato, il centro decisionale al cittadino. In proposito, vi è una clausola che vanifica il federalismo: mi riferisco alla previsione secondo cui si riserva alla potestà statale la cura e la tutela di interessi imprescindibili di natura nazionale. Ripeto, si tratta di una formula vaga che rischia di vanificare l'impianto, come diranno nel prosieguo dei lavori i colleghi che illustreranno gli emendamenti presentati al riguardo. Mi limito a dire che il federalismo va perseguito accentuando la possibilità di attribuire facoltà e compiti all'ente locale e al cittadino.

Presidenzialismo, semipresidenzialismo: non vedo possibilità di conflitti, anche se sono sempre ipotizzabili. Vi sono dei poteri,

se ne dovranno aggiungere altri: non lo dico soltanto io, ma mi è sembrato di udirlo anche dalla collega Mancina. Vogliamo accentuarli? Non c'è niente di strano nel fatto che il Presidente della Repubblica eletto dal popolo riceva la sua autorità dal titolare della sovranità.

Desidero ora fare alcune considerazioni di carattere generale in tema di giustizia, che poco hanno a che vedere con i rilievi di ordine costituzionale. Lo stato della giustizia è comatoso, è drammatico: la gente lamenta che, per vedere risolta una controversia di carattere civile, si debbano attendere decenni; lamenta che la persona sottoposta ad indagine debba attendere anni per vedere risolta, in un senso o nell'altro, la sua posizione, dopo aver subito danni irreversibili. Ciò è dovuto alla mancanza di strutture reali e personali, ma le associazioni dei magistrati si sono dimostrate insensibili a queste esigenze che, da quando sono entrato in magistratura, ho sempre continuato a prospettare: i giudici sono numericamente impari e non possono far fronte ai loro compiti. Bisogna aumentare gli organici perché non si possono fare le nozze con i fichi secchi ed il bilancio dello Stato deve stanziare maggiore risorse.

Ci si è sempre dimostrati sordi ed ora, quando l'ammalato è moribondo, si somministra una cura forte che, anziché guarirlo, forse lo porterà a morte definitiva. In quest'ultimo decennio sono stati aumentati gli organici a scapito della qualità della magistratura; prima si affermava di non voler dequalificare la categoria, ma ora il paese è stato squalificato: siamo stati più volte condannati dalle Corti europee per la durata irragionevole dei processi. Questa è la verità, ma nessuno vi pone mano. Mi rendo conto che questi problemi non hanno nulla a che vedere con l'assetto costituzionale; tuttavia non è stato possibile lanciare un segnale d'allarme nell'ambito di un dibattito sulla giustizia, perché esso non c'è stato, ed io colgo l'occasione per denunciare tutto questo.

Vi sono tuttavia alcuni riflessi di rilievo costituzionale: vi è il rapporto fra i giudici

ed i PM e l'esigenza della terzietà del giudice. Il progetto che ci ha consegnato la Commissione bicamerale prevede la divisione del Consiglio superiore della magistratura in due sezioni, una per i giudici ed un'altra per i PM. Apriti cielo! Dico subito che sono a favore della separazione delle carriere e non sono tra coloro i quali affermano che questa distinzione, non accompagnata dalla separazione delle carriere, sia una cosa inutile e quindi da espungere dalla riforma. Oltre a questa previsione, nella proposta...

PRESIDENTE. Onorevole Marotta, ha quasi esaurito il tempo a sua disposizione.

RAFFAELE MAROTTA. Solo un minuto, Presidente. Dimostri la stessa benevolenza che ha avuto nei confronti di qualche altro collega.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Anche perché è l'ultimo!

RAFFAELE MAROTTA. Sono l'ultimo e quindi non offendo nessuno.

PRESIDENTE. In realtà non è l'ultimo ed io non ho usato benevolenza: ho semplicemente segnalato a tutti i colleghi che il tempo stava terminando. Poi ciascuno amministra il tempo residuo come crede.

RAFFAELE MAROTTA. L'articolo 124 prevede che dopo tre anni, durante i quali debbono svolgere funzioni giudicanti, i magistrati vengano assegnati chi alla funzione giudicante e chi a quella requirente, previa valutazione di idoneità. Una volta ottenuta l'assegnazione a questa o a quella funzione, il passaggio da una categoria all'altra è subordinato all'esito favorevole di un concorso; inoltre è vietato in maniera assoluta il passaggio da un ramo all'altro nell'ambito dello stesso distretto.

Questa normativa — parliamoci chiaro — prefigura una separazione delle carriere *de facto*, tant'è vero che ci si duole proprio di questo. È — lo ripeto — una prefigurazione *de facto* della separazione delle

carriere, rafforzata dalla divisione del Consiglio superiore della magistratura in due sezioni, cosa non trascurabile. Ed allora, manca solo la sanzione *de iure*. Facciamola, non ci vedo niente di sconvolgente!

Tutti diciamo che è un valore avere il giudice terzo; deve esserlo anche nei confronti del pubblico ministero. Il giudice, che è *super partes*, deve essere chiamato « vostro onore » non solo dal difensore dell'imputato, ma anche dal pubblico ministero e non c'è niente di sconvolgente. Il processo accusatorio, che è di parte, comporta ineludibilmente questa conseguenza. Non c'è niente da fare, ma non c'è offesa per nessuno.

Si teme l'assoggettamento al potere esecutivo, ma non è così. Si stabilisce, mi pare nell'articolo 117, che il pubblico ministero sia indipendente da ogni altro potere. Ed allora che cosa si teme? Si tratta di preoccupazioni assolutamente infondate, anche perché alcuni sostengono che si creerebbe una categoria di incontrollati e di incontrollabili, mentre altri sostengono che si tratterebbe di assoggettati al potere esecutivo. Sono due timori contrastanti, che si elidono a vicenda. Non so se ho reso l'idea. La separazione delle carriere è il portato della natura accusatoria del nostro processo. Non vedo assolutamente niente di sconvolgente.

Oltre tutto, diciamo la verità, nella Costituzione vigente il principio secondo cui si è soggetti soltanto alla legge viene affermato con riferimento ai giudici, ma non al pubblico ministero. Si dice solo che la magistratura costituisce un ordine...

**PRESIDENTE.** Onorevole Marotta, non voglio porle un limite, ma un termine deve esserci prima o dopo. Veda un po' lei...

**RAFFAELE MAROTTA.** In base all'articolo 107, poi, il pubblico ministero gode delle garanzie stabilite dalle norme sull'ordinamento giudiziario.

A mio avviso, è fuori da ogni seria considerazione la preoccupazione che chissà cosa succederebbe separando le

carriere. Concordo con il collega Grimaldi in ordine alla norma di cui all'articolo 129. A questo riguardo, onorevole Boato, è necessario stare attenti: come si può togliere l'interpretazione estensiva? Vogliamo veramente che il giudice sia un robot?

L'interpretazione estensiva ha consentito, ad esempio, di ritenere che sia furto quello dell'energia elettrica, perché la cosa mobile non si poteva tanto facilmente identificare con l'energia.

Non è da condividere neanche il principio secondo cui chi commette un fatto considerato come reato non è punibile ove non abbia determinato una concreta offensività. Che significa offensività? Idoneità a ledere. Si parla di atti idonei in modo non equivoco.

Penso che lo sdoppiamento dell'anti-giuridicità formale da quella sostanziale non debba essere consentito. Concordo però con la Commissione nel ritenere che debbono avere sanzione penale solo gli interessi di rilievo costituzionale.

In conclusione, mi permetto, in virtù dei miei capelli bianchi, di invitare i colleghi a approfondire tutti i loro sforzi per approntare un testo degno della nostra Assemblea.

Lasciamo stare le considerazioni che ha fatto, forse molto inopportunamente, il Presidente della Repubblica. Il potere legislativo appartiene a noi; nessuno ce lo ha tolto né ce lo potrà togliere, egregi signori. Esercitiamolo appieno senza timore né preoccupazione, in spirito di collaborazione e con l'orgoglio di essere dei costituenti, ma anche con umiltà, per affrontare e risolvere problemi di grande rilievo.

Lo dobbiamo alla nazione, che troppo tempo ha atteso. Dobbiamo ricreare quel clima di tensione morale e di entusiasmo; dobbiamo eliminare quello *hiatus* che vi è tra le istituzioni e i cittadini.

Mi permetto di concludere, ringraziando il signor Presidente della bontà e della benevolenza che ha manifestato pure nei miei confronti (*Applausi*).

PRESIDENTE. Constatò l'assenza dell'onorevole Buontempo, iscritto a parlare: si intende che vi abbia rinunciato.

Non vi sono altri iscritti a parlare e pertanto dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

*(Repliche dei relatori — A.C. 3931)*

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il relatore di minoranza, onorevole Cosutta.

ARMANDO COSSUTTA, *Relatore di minoranza*. Signor Presidente, colleghi, alla conclusione di questa nostra discussione sulle linee generali mi sento di confermare il giudizio che ho espresso nella relazione di minoranza e cioè un giudizio non soltanto critico, ma fortemente negativo rispetto al progetto che ci è stato presentato.

Trovo conferma per tale mio giudizio proprio dal modo in cui il dibattito si è sviluppato qui attraverso moltissimi interventi e trovo conferma anche fuori di qui da quanto in sedi molto autorevoli viene detto in questa fase a proposito delle riforme.

Gli interventi sono stati moltissimi (quasi un centinaio) ed io ho preso nota con attenzione di tutti: molti sono stati di consenso, di consenso largo rispetto al progetto. In modo particolare questo consenso è venuto dai segretari dei partiti politici di maggioranza e di opposizione, anche se con riserve, con distinguo ed obiezioni di cui occorrerà che tutti tengano conto.

Di fatto anche a seguito dei discorsi dei segretari dei partiti a nome delle rispettive forze politiche credo si possa dire che oltre dal rappresentante del partito democratico della sinistra l'adesione più convinta e piena al progetto venga dal leader di alleanza nazionale, l'onorevole Fini. Mi pare che si sia stabilito — non voglio certo enfatizzare questo fatto, cerco di essere obiettivo — un asse politico tra l'onorevole D'Alema e l'onorevole Fini su queste questioni. Un accordo che scavalca

non soltanto gli alleati del PDS come rifondazione comunista, ma anche le forze politiche con le quali negli ultimi tempi il PDS aveva cercato di stabilire rapporti. Mi riferisco a forza Italia e a Berlusconi. Si scavalca, ovviamente, la lega, si scavalca l'onorevole La Malfa e si scavalca perfino l'alleato fondamentale del PDS su molte questioni, l'onorevole Marini.

Troppo poco mi pare questo asse politico D'Alema-Fini per poter garantire una solida costruzione del nuovo assetto costituzionale. Non soltanto poco, ma troppo ingombrante rispetto alle esigenze indispensabili di collegamento, di colleganza e di intesa con le forze democratiche della sinistra e del centro.

Comunque, dicevo che moltissimi colleghi intervenuti hanno, viceversa, espresso veri e propri dissensi: non soltanto obiezioni, ma posizioni profondamente diverse. Quindi quando fra poco passeremo all'esame degli emendamenti presentati dai vari deputati, probabilmente lo scenario potrà apparire un po' diverso da come sembra fino a questo momento, tanto più che i tempi del nostro lavoro non saranno affatto brevi.

La Presidenza ha previsto che per lo meno fino alla fine di marzo ci saranno discussioni e votazioni alla Camera. Poi si passerà al Senato, il quale non so per quanto tempo affronterà il tema, né so immaginare che esso possa approvare il testo esattamente così come lo licenzierà la Camera; quindi, presumibilmente si dovrà tornare in questa Assemblea per una ulteriore discussione. In concreto prevedere di concludere questa prima fase del dibattito e delle votazioni entro l'estate mi sembra già una previsione molto ardua. Dopo dovranno trascorrere i tre mesi previsti dalla Costituzione per ulteriori riflessioni in Parlamento e nel paese prima di giungere alla seconda fase, quella conclusiva. Nel frattempo, è bene tenere presente che scoccherà — mi pare verso novembre — il cosiddetto semestre bianco, durante il quale non sarà possibile sciogliere le Camere. Questo fatto va sottolineato, perché da quel momento verrà

meno anche ogni ipotesi, per chi l'avesse in mente, di ricatto di far accettare le proposte così come vengono avanzate, oppure di sciogliere le Camere e quindi indire elezioni anticipate.

Potrebbe anche darsi che il nostro lavoro non venga concluso prima della elezione del Presidente della Repubblica e al riguardo è stata avanzata qualche ipotesi, peraltro in modo anche corretto. Se nel momento in cui — credo a maggio — scadrà il mandato del Presidente della Repubblica, il nostro lavoro non sarà completato, compreso lo svolgimento del referendum, non vi sarà altra strada se non quella di eleggere il Presidente della Repubblica secondo le norme previste dalla Costituzione vigente.

Ho fatto tale premessa per sottolineare che quanto abbiamo fin qui discusso possa avere — perlomeno mi auguro — nel dibattito e nelle votazioni sugli emendamenti, in questo lungo iter, la possibilità di correzioni, modificazioni, auspicio anche significative. Dico questo anche tenendo conto del fatto, cui ho avuto modo di accennare, che di alcuni problemi si sta discutendo fuori dal Parlamento, come è giusto e bene che sia. Mi riferisco a quello che si sta discutendo nell'assemblea dei magistrati, che è di grandissimo rilievo, perché mi pare che i magistrati, attraverso la relazione della sua presidente, abbiano con forza preso posizione sulla questione della giustizia in termini inequivocabili: no alla separazione delle carriere, no alla divisione all'interno del Consiglio superiore della magistratura.

Il fatto che il Presidente della Repubblica abbia voluto dimostrare di condividere in tutti i suoi particolari il discorso della presidente dell'associazione dei magistrati, conferma come vi sia la possibilità al riguardo di effettuare ulteriori riflessioni, ripensamenti e modificazioni.

In questi giorni ho ricevuto una lettera dalla presidenza della conferenza dei presidenti dei consigli regionali e delle province autonome, con la quale si esprime dissenso nei confronti di una parte del progetto presentato, quella relativa all'ipo-

tesi della formazione di un cosiddetto Senato federale o Senato delle autonomie, di cui dovremmo tenere conto.

Ho anche ricevuto un documento di grande interesse da parte di uomini e di persone che si raccolgono intorno al comitato per la democrazia costituzionale; sono giuristi, personalità della cultura italiana che si richiamano al nome di Giuseppe Dossetti. Non leggo ora le dichiarazioni di grande valore formulate, ma esse sono di netto dissenso rispetto al progetto in esame.

Ho ricevuto ancora — e concludo con questi riferimenti — dall'amico di tante battaglie democratiche, Luigi Granelli, uno dei leader della sinistra cattolica, un documento del comitato popolari intransigenti in cui si affrontano questioni di grande valore a proposito di quei problemi di principio ai quali abbiamo fatto riferimento anche nella nostra relazione. Il documento, con riferimento all'articolo 56, afferma esattamente: «Dietro un apparente ossequio al principio di sussidiarietà c'è il tentativo di comprimere il preciso dovere dello Stato in tutte le sue articolazioni, di rimuovere, per quanto di competenza, gli ostacoli giuridici, economici e sociali per l'affermazione di diritti costituzionalmente riconosciuti. Si tende cioè a ripristinare una idea di Stato minimo, anteriore alla Costituzione del 1947, sostituito surrettiziamente da attività private che possono, se svolte adeguatamente, sostituire le funzioni pubbliche diversamente attribuite». Potrei continuare a citare le prese di posizione di molti altri settori della vita civile, culturale e politica del nostro paese.

Ma, ripeto quanto ho detto: l'iter è lungo e i dissensi che si sono sentiti in questa sede e che esistono nel paese sono molto forti. Credo che le forze politiche più responsabili, a partire dal presidente della Commissione bicamerale, debbano riflettere attentamente sul carattere e sulla natura di questi dissensi, per poter trovare nel corso del nostro cammino le soluzioni più valide, o per lo meno meno gravi di quelle che, a mio parere, appaiono dal testo che stiamo esaminando.

Vengo al concreto. La soluzione che viene adottata per il Presidente della Repubblica ha trovato larga insoddisfazione. Da una parte, pur condividendo l'elezione diretta del Presidente della Repubblica, si richiede la definizione di poteri più precisi e più forti (è una richiesta che viene soprattutto da destra). Ciò porterebbe, io credo, ad uno scontro su questo punto con altre parti del Parlamento, che viceversa accettano l'elezione diretta ma a condizione (questa è la posizione soprattutto dei popolari, ma anche di altri settori, pure all'interno del PDS) che si riducano i poteri indicati nel testo a noi sottoposto.

Si manifesta quindi la possibilità di un confronto serrato, di uno scontro e, al di là delle questioni di principio (che noi torniamo a riproporre con molta forza; ecco perché chiedo un ulteriore momento di riflessione), credo che dobbiamo comprendere il rischio grave che può cadere sulla vita politica del paese di fronte al conflitto oggettivamente reale che si può determinare al vertice dello Stato. Sarebbe tremendo se dovessimo avere un Presidente della Repubblica capo dell'opposizione, o di destra o di sinistra. Ciò determinerebbe un conflitto permanente con il Governo e con il Parlamento. Ripeto, o di destra o di sinistra. Dobbiamo cercare di evitarlo attraverso soluzioni come quelle che noi abbiamo indicato e come altri nel dibattito culturale stanno dimostrando di voler proporre, cioè con l'indicazione di un maggiore potere nel Parlamento, nel Governo e nel Presidente del Consiglio, facendo del Presidente della Repubblica l'uomo della garanzia *super partes*.

Vengo rapidamente al secondo punto, quello relativo al bicameralismo. Non ho sentito un solo consenso, in 88 interventi, al progetto che viene avanzato. È un pasticcio, un enorme pasticcio. Già si dice, peraltro, che bisognerà cercare di introdurre delle correzioni, delle modifiche, e non ho dubbi che questo sia assolutamente indispensabile. Ma la tesi avanzata fuori da quest'aula — di cui io tengo conto — da parte delle regioni e di alcuni grandi

comuni, quella di un Senato — la seconda Camera — chiamiamolo delle autonomie, di tipo federale, avrebbe senso (questo è il mio punto di vista, forte anche di un'antica esperienza in tale campo di chi, come me, ha seguito questi temi per tanti e tanti anni come dirigente del partito comunista italiano e poi come presidente della Commissione bicamerale per le questioni regionali) se avessimo una organizzazione dello Stato di tipo federale. Ma non è così. Noi abbiamo inopinatamente messo l'aggettivo « federale » nel titolo che riguarda l'organizzazione dello Stato, ma di federalismo non c'è traccia nel testo che ci è stato sottoposto. Si tratterebbe allora di una Camera, cosiddetta delle autonomie, che — ecco il punto che desidero sottolineare agli amici carissimi delle regioni e dei comuni — non porterebbe ad esaltare il ruolo ed i poteri delle autonomie locali, ma anzi ad appiattirli, ad omologarli, ad eliminare le distinzioni laddove le differenze tra regione e regione, tra comune e comune sono motivi di forza e non di debolezza per la vita democratica. Credo dunque che la soluzione che noi abbiamo indicato e torniamo ad indicare, sulla quale vi chiedo di riflettere ulteriormente, sia la più razionale, la più utile, la più giusta, la più convincente. Una sola Camera anziché due e comunque non un pasticcio come quello che si sta profilando. Se deve esserci un Senato oltre ad una Camera si deve trattare allora davvero di un Senato delle garanzie: garanzie nel senso più pieno e più preciso di questa espressione; un Senato delle garanzie senza compiti in alcun modo legati alla direzione politica, alle funzioni di Governo, alla fiducia al Governo.

Una terza questione, già affrontata, ma sulla quale ritorno, riguarda il tema della giustizia. In proposito il contrasto, le differenze sono profondi. Ho ascoltato e letto con grande attenzione il discorso svolto ieri dalla presidente dell'Associazione magistrati ed ho anche letto, attraverso le agenzie, il testo dell'intervento del Capo dello Stato. Credo che l'intervento di Scalfaro rappresenti un contributo di cui

il Parlamento dovrà tenere conto. Infatti, oltre a sottolineare con forza come le garanzie individuali, e quindi i principi che segnano l'eguaglianza dei cittadini, siano direttamente legate alle garanzie di indipendenza della magistratura, Scalfaro ribadisce un elemento fondamentale che mi trova d'accordo: la Carta costituzionale è chiara, comprensibile ed essenziale, guai a fare del nostro testo costituzionale qualcosa che comporti un'ipertrofia costituzionale; infatti, pur articolando tutti gli elementi di civiltà giuridica che meritano di essere costituzionalizzati, un'eccessiva precisazione di punti e dettagli può invece entrare in contraddizione con questa esigenza di essenzialità ed irrigidire una Carta che, a differenza delle leggi ordinarie, non può essere modificata continuamente. Sono ammonimenti dei quali tenere conto, così come ho già detto della richiesta che unanimemente viene avanzata di rifiuto alla separazione delle carriere ed alla divisione del Consiglio superiore della magistratura.

Il quarto ed ultimo punto è quello della legge elettorale. Se ne è parlato sempre un po' indirettamente perché non rientra ovviamente nel testo. Vorrei dire in proposito una parola esplicita. La legge elettorale, così come è stata configurata nell'accordo tra i leader dei vari partiti a casa Letta, ci trova d'accordo. Noi condividiamo quel testo, abbiamo anzi contribuito a redigerlo pur non avendo partecipato a quell'incontro e desidero ribadire che questa è per noi una questione dirimente, politicamente dirimente non soltanto rispetto al testo generale delle riforme costituzionali, ma anche rispetto alla nostra collocazione nei confronti della maggioranza e nei confronti con il Governo.

Occorrono a questo riguardo parole chiare. Sono abituato ad usare, come posso, parole chiare. Cerco di ribadire con chiarezza che su questo punto noi non intendiamo in nessun modo accondiscendere alla tesi, che viene tuttavia ancora avanzata dai dirigenti del PDS, di doppio turno nei collegi. Questo sistema porterebbe ad emarginare o addirittura ad escludere forze

politiche fondamentali e comunque esso è oggi osteggiato da tutti i gruppi politici che si sono ritrovati nella Commissione bicamerale a votare contro la proposta che personalmente l'onorevole D'Alema aveva avanzato a questo riguardo.

La nostra proposta è nota: noi insistiamo per un sistema che trovi nella rappresentatività il suo motivo di forza e, nello stesso tempo, nel premio di maggioranza e nello sbarramento la garanzia della stabilità e della governabilità. La proporzionale non porta alla dispersione tra i partiti, alla proliferazione dei partiti! È il sistema maggioritario che ha portato a questo! In piena proporzionale, in quest'aula c'erano sette partiti: la democrazia cristiana, il partito comunista, il partito socialista, il movimento sociale, il partito socialdemocratico il partito liberale ed il partito repubblicano, punto! Oggi quanti sono i partiti, i partitini, i sottopartiti, in base ed in conseguenza del sistema maggioritario, non del sistema proporzionale?

ALFREDO BIONDI. Conservatori di tutto il mondo unitevi!

ARMANDO COSSUTTA, *Relatore di minoranza*. Comunque, noi ci battiamo per avere un sistema che abbia fondamento nella rappresentatività e nello stesso tempo nella stabilità, con lo sbarramento del 4-5 per cento e con il premio di maggioranza alla forza vincente.

Concludo, Presidente, e la ringrazio di avermi concesso qualche minuto in più.

Vorrei dire però a questo proposito che su queste questioni — sulle quali anche eminenti esponenti delle forze politiche hanno già parlato, hanno espresso la loro opinione — chiedo, pacatamente ma accoratamente, un'ulteriore riflessione, per non dovere arrivare ad una lacerazione tra le forze che hanno contribuito a redigere la Costituzione nata dalla Resistenza e, dopo, alla nascita della Repubblica; una riflessione per trovare le vie che possono essere meglio perseguite.

Ecco perché ho sottolineato anche i punti che riguardano l'assetto dello Stato. Abbiamo già detto che non ne abbiamo

fatto una questione di maggioranza, ma ha forza, ha una sua vitalità una maggioranza che non riesce a trovare un accordo sull'assetto dello Stato, della Repubblica?

D'altra parte, quando assistiamo, come abbiamo fatto tutti, alle vicende di ieri, che trovano oggi espressione sui giornali, ho il dovere di esprimere una forte preoccupazione: il dissenso sulle questioni istituzionali, il dissenso che si sta manifestando per quanto riguarda l'applicazione degli accordi che hanno consentito al Governo di ottenere la fiducia. Mi riferisco al rinvio dell'incontro sulle 35 ore, che ci preoccupa fortissimamente, avendo deciso il Governo di mettere da canto i risultati della commissione di tecnici per la quale avevamo anche espresso il nostro apprezzamento.

Da ultimo, ieri, la nomina del consiglio di amministrazione della RAI. Questo consiglio viene nominato con la firma del Presidente della Camera e del Presidente del Senato. Io ho grande rispetto per il nostro Presidente e per il Presidente del Senato e non intendo quindi fare altro se non considerazioni politiche. La firma apposta sotto le nomine di questo consiglio di amministrazione in effetti è formalmente data; a decidere è stata ancora una volta la lottizzazione tra i partiti politici ed in modo particolare fra il segretario del PDS, che vuole il direttore, e il segretario del partito popolare, che vuole il presidente. Così come una volta, sia pure con altri rapporti numerici, avveniva tra il vecchio partito socialista e la vecchia democrazia cristiana.

È qualche cosa che ci offende, che ci amareggia, perché questa composizione è uno schiaffo rispetto alle esigenze del pluralismo, che deve trovare espressione, da parte delle forze della sinistra antagonista, anche in questi casi e in queste situazioni. Si dà in questo modo uno schiaffo, che ulteriormente complica, rende difficile una situazione che, come ho già detto ampiamente, è già sufficientemente preoccupante.

Ecco perché dico: riflettete, riflettiamo in modo che si possa, nel corso del nostro lungo cammino, trovare le soluzioni che

corrispondano più coerentemente alle esigenze del rinnovamento profondo del nostro paese (*Applausi dei deputati del gruppo di rifondazione comunista-progressisti e di deputati del gruppo di rinnovamento italiano*).

PRESIDENTE. La ringrazio, onorevole Cossutta.

Ha facoltà di replicare il relatore sulla forma di Stato, senatore D'Onofrio.

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato*. Presidente, nell'iniziare presso la Camera dei deputati i lavori sulle riforme costituzionali in riferimento alla forma di Stato, la domanda essenziale è stata una: può l'Italia diventare una Repubblica federale?

In bicamerale avevamo affrontato questo problema all'inizio dei nostri lavori, ritenendo che fosse proprio questo il problema politico-istituzionale di fronte al quale si trova il nostro paese. Al termine di lunghe, complicate e tormentate discussioni, abbiamo ritenuto che la risposta sia possibile e positiva: l'Italia può diventare una Repubblica federale, sapendo che questa trasformazione di straordinario rilievo è difficile ma non impossibile. La domanda che abbiamo posto in quest'aula, in modo volutamente rispettoso e timido, è stata questa.

Negli interventi — che, se non ho sbagliato a contare, sono stati circa 160 — la risposta è stata fornita in un modo che mi sembra molto delicato dover riferire in sede di replica perché oggi, tra l'altro, è una giornata nella quale, in termini giurisdizionali (sui quali, non in qualità di relatore, perché non ho questa autorità, intenderò intervenire altrove), si svolge una vicenda che chiama in giudizio potenzialmente una parte politica che è stata promotrice dell'idea della trasformazione federalista dell'Italia. Di questo — ripeto — parlerò fuori di questa sede e fuori dalla mia veste di relatore sul tema della forma di Stato, per ragioni di correttezza istituzionale.

La domanda ha avuto risposta positiva in quest'aula, ma con due precisazioni che

vanno poste in evidenza. Vi sono stati pochi interventi — ma, anche se si fosse trattato di uno solo, avremmo comunque dovuto e, anzi, dobbiamo esaminare la questione posta — con i quali ci è stato chiesto se sia possibile, all'interno della Costituzione vigente, una trasformazione federalista dell'Italia, ritenendo che la Costituzione nella prima parte, non prevedendo la natura federale dell'Italia, non consenta che modifiche alla seconda parte introducano, attraverso l'aggettivo « federale » ed il coerente sviluppo della natura federale della Repubblica, elementi per una revisione costituzionale, per così dire, in diretta.

In bicamerale abbiamo ritenuto di superare questa obiezione particolarmente significativa di ordine costituzionale. Si tratta di un'obiezione alla quale più d'uno dei colleghi universitari — ai quali ha fatto riferimento poco fa l'onorevole Cossutta — si è richiamato per ritenere, appunto, che tale trasformazione non sarebbe consentita con il procedimento di revisione costituzionale posto in essere con la bicamerale prima e con il Parlamento dopo.

Noi abbiamo ritenuto e riteniamo che nella prima parte della Costituzione si affermi la natura di una Repubblica centralistica, ma delle autonomie, e che nell'articolo 5 della Costituzione il territorio e le comunità territoriali siano percepite non soltanto come soggetti ai quali la Repubblica può conferire poteri ma anche come soggetti autonomamente preesistenti alla stessa Repubblica e, pertanto, tali che la Repubblica stessa riconosce le autonomie locali.

In quella formula del riconoscere le autonomie locali noi abbiamo ritenuto che sia consentita la trasformazione della Repubblica in Repubblica federale.

Poiché una riforma costituzionale viene deliberata dalle due Camere, ovviamente sulla base anche della percezione dei limiti al potere di revisione costituzionale che le stesse Camere ritengono sussistenti, poiché viene promulgata dal Capo dello Stato nel rispetto dei limiti al potere di revisione costituzionale — quello esercitato specificamente in questo caso, con l'espli-

cito limite della revisione della sola seconda parte della Costituzione — che il Capo dello Stato stesso ritiene sussistenti e poiché infine, in sede di referendum, è possibile che tale questione venga riproposta come motivo della non accettazione della trasformazione federalistica dell'Italia, mi è sembrato e mi sembra opportuno e doveroso dare delle possibili risposte alle obiezioni che, ripeto, sebbene in numero molto contenuto, sono state avanzate in quest'aula.

Abbiamo ritenuto e riteniamo che nella prima parte della Costituzione non vi sia l'obbligo della trasformazione federalistica della nostra Repubblica, ma la possibilità attraverso una revisione dell'ordinamento repubblicano. Questa è la ragione per la quale in bicamerale, affrontato il problema, lo abbiamo risolto nei termini che sto esponendo.

Un'obiezione molto più consistente è stata rivolta per altro verso. È stato costantemente fatto il ragionamento in base al quale l'ordinamento federale non sarebbe tale, se non per pura denominazione, se non contenesse la possibilità dell'autodeterminazione di parti del territorio federale e quindi anche il diritto di recedere dal patto federale e pertanto di secedere dall'unità della Repubblica. Questa obiezione è stata ripetutamente avanzata dai colleghi della lega nord. Non mi sembra che vi siano state altre parti politiche od altri colleghi che abbiano affermato in termini così stringenti l'insufficienza della trasformazione federalistica qualora non contenga anche il diritto alla secessione. La risposta in bicamerale è stata che le cose non stanno così, perché tutti gli ordinamenti federali esistenti non contengono il diritto al recesso di parti del territorio. Non è così nella più antica delle Repubbliche federali, quella degli Stati Uniti d'America, e non è così negli altri ordinamenti federali esistenti. È così soltanto in riferimento alla provincia del Quebec, in ordine al quale si deve parlare di qualcosa di molto diverso da un ordinamento federale.

Quindi, ritengo che la discussione sulla secessione sia costituzionalmente possibile

— è l'opinione che lo stesso presidente D'Alema ha espresso nel pronunziarsi contro gli emendamenti sulla secessione — ma che non sia consentito nell'ordinamento costituzionale vigente, men che meno nell'ipotesi di Repubblica federale, affermare che non sarebbe federale se non contenesse il diritto alla secessione. Questo è un punto di particolare delicatezza perché, mentre la prima tesi nega la possibilità di procedere alla riforma federalista per impedimento costituzionale, in questo secondo caso, invece, non si considera sufficiente la trasformazione federalistica qualora non contenga il diritto al recesso di parti dello Stato.

Abbiamo quindi due limiti esterni al processo di revisione costituzionale proposto all'Assemblea della Camera dei deputati e abbiamo considerato questi due limiti superabili, e li abbiamo superati, in Commissione bicamerale. In tal senso sono lieto di poter dire che l'opinione che mi sembra prevalente anche nell'Assemblea della Camera dei deputati, non solo dal punto di vista del numero dei colleghi intervenuti, ma anche da quello della rappresentatività delle parti politiche espresse, sia quella di considerare possibile la riforma federalistica. Si ritiene che la procedura di revisione costituzionale adottata renda possibile questo risultato e che lo stesso vada esaminato alla luce dei contenuti della riforma dello Stato, senza che questo debba necessariamente comportare il diritto all'autodeterminazione.

Perché siamo giunti oggi a discutere di queste cose e dibattiamo ancora, mi sembra giustamente, dei presupposti della trasformazione federalistica dello Stato e di questi limiti? Non farò riferimento, né posso farlo, ai singoli interventi, per i quali ringrazio tutti i colleghi che hanno dato prova, al di là dell'opinione — che si è diffusa all'esterno — di un Parlamento distratto rispetto alle riforme, di una straordinaria partecipazione. Infatti, sono intervenuti circa 160 deputati, vale a dire un quarto dei membri della Camera dei deputati. Non ricordo, signor Presidente, altri casi dal 1948 ad oggi nei quali, nella discussione generale, su un provvedimento

legislativo ordinario o costituzionale, sia stato così alto il numero dei partecipanti alla discussione generale.

Voglio dirlo a conforto del fatto che il concorso è stato larghissimo anche quando è stato molto critico rispetto alla nostra proposta. Desidero riferirmi, spero senza far dolenza a nessun altro dei colleghi intervenuti, a due interventi soltanto citando due brevissimi passaggi, poiché oggi abbiamo il dovere particolare di dare risposta a problemi reali e di chiederci perché siamo in ritardo nel dare risposta e perché tale risposta non può prescindere dal contemporaneo processo di integrazione europea. Mi sembra che non sia un dato puramente tecnico-costituzionale ma è un problema politico, culturale ed ovviamente giuridico. Mi riferisco al passo dell'intervento del collega Salvati dove dice che a questo appuntamento, quello della riforma federalistica, « 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* si è giunti ad un progetto comune di regioni e comuni. Né erano preparate le *élite* sociali e professionali ed i grandi gruppi di interesse, tranquillamente radicati nella loro struttura centralistica provinciale e di rappresentanza (...). 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 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 sufficienti in altre».

Questa considerazione (che trovo assolutamente ineccepibile, è la percezione che del problema della riforma federalistica dello Stato ho avuto non da oggi e quindi la coincidenza in questo senso non è soltanto occasionale) trova conforto in un altro intervento che ritengo altrettanto decisivo per capire il punto al quale siamo giunti. Mi riferisco all'intervento del collega De Piccoli il quale ha molto opportunamente posto in risalto il senso della nuova identità nazionale del processo di costruzione dell'Unione europea, perché noi non stiamo discutendo di un nuovo patto tra centro e periferia in regime di autarchia e di sovranità nazionale separata; stiamo discutendo di un nuovo patto tra centro e periferia nel contesto di una sovranazionalità, quella europea, che si afferma sempre più. Alla luce della sua esperienza di parlamentare europeo, oltre che di vicesindaco di Venezia e di membro del Parlamento nazionale oggi (me lo diceva prima il collega) l'onorevole De Piccoli ha detto, e voglio ripeterlo, perché fa parte del senso della riforma che stiamo affrontando: « 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 ». L'onorevole De Piccoli prosegue: « 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 ». È per questo che il collega De Piccoli aggiunge: « Vi chiedo di osare di più », perché questo è il senso delle

critiche che sono state largamente espresse in questa sede in riferimento alla proposta sottoposta all'esame della Camera.

A questo punto devo dare una risposta precisa a due tipi di critiche rivolte al progetto sminuendo eccessivamente il senso del lavoro fatto che, con tutti i limiti che ciascuno di noi certamente dichiara ed ammette, non è stato un lavoro nel quale non sia stato ampiamente approfondito il confronto con ordinamenti stranieri di tipo federale.

Vorrei dire che abbiamo un dovere pedagogico in questa fase, quello di spiegare agli italiani che la trasformazione profonda e radicale può essere utile, come ci auguriamo, per meglio risolvere i problemi del paese, ma che non esistono soluzioni federalistiche nel mondo, astrattamente o in modo utopistico ritenute quelle della perfezione. Non esistono nel mondo soluzioni, soprattutto quelle recentemente considerate, che siano state adottate altrove da Stati esistenti con rapida soddisfazione dei bisogni di autonomia federale, soluzioni che noi non saremmo in grado di adottare.

Richiamandomi al gusto con il quale il collega Tremonti usa circondare le sue sempre intelligenti considerazioni, vorrei dire che non è vero che noi, per una sorta di paura della pertica lombarda, ci siamo occupati della potestà legislativa statale in materia di pesi, misure e dimensione del tempo. Questa riserva statale è nella Costituzione degli Stati Uniti d'America, addirittura di 200 anni fa (articolo 1, sezione 8, comma 5); è nella legge fondamentale di Bonn del 1949 (articolo 73, n. 4); è nella Costituzione spagnola, molto più recente (articolo 149, n. 12).

Mi sembra ovvio che si possa scrivere o non scrivere, ma credo che a nessuno possa venire in mente che in un ordinamento federale pesi, misure e tempo vengano disciplinati in modo diverso da parte a parte del territorio, anche perché normalmente si tende ad avere pesi, misure e determinazione del testo potenzial-

mente universali; almeno del tempo, perché pesi e misure non sono sempre identici in tutte le parti del mondo.

Considerando che in tre Costituzioni di paesi dignitosamente definibili federali si sia ritenuto di riservare al potere legislativo dello Stato questa facoltà, non mi sembra che possa costituire motivo di scherno il fatto che ciò venga riproposto nel testo da noi elaborato. Vi sono però due considerazioni più radicali che vorrei respingere.

Si è detto che i britannici sono stati capaci, con la proposta della devoluzione per la Scozia, di affrontare il problema di una struttura di fatto neofederalistica in modo tale da riservare al potere centrale britannico le pochissime materie sulle quali mantenere l'unità nazionale. Se ne indicavano cinque, cinque materie riservate al potere britannico.

Non è vero; semplicemente non è vero. Nella proposta di nuovo modello costituzionale per la Scozia — uno Stato autonomo per secoli; non si è trattato dunque di disciplinare una parte del territorio britannico che prima non conosceva la sua statualità e ciò rende diverso il caso scozzese da quello italiano — le riserve a favore del Parlamento di Londra sono contenute non in cinque, ma in undici capitoli e questi capitoli contengono un centinaio di oggetti. Mi sembra del tutto normale che un paese serio come la Gran Bretagna non possa intendere la grande devoluzione per la Scozia nel senso dello smembramento dell'unità politica, sociale, culturale della Gran Bretagna, che non a caso si chiama così e non, come spesso diciamo, Inghilterra.

Sono consapevole che il nuovo statuto per la Scozia contiene materie che non sono previste nella nostra proposta di federalismo e quindi, per talune parti, deve essere considerato più favorevole alla capacità di autogoverno scozzese, ma non è vero che al centro restano le pochissime cose che il collega indicava, le cinque materie. Sono undici i capitoli e cento gli oggetti; ho qui l'elenco, se qualcuno dei colleghi dovesse essere interessato.

È altrettanto non vero che la Costituzione spagnola contenga a favore della Catalogna, della quale pure si parla tante volte, un potere autonomo talmente più largo di quello che noi prevediamo nel nostro modello di federalismo da far dire a qualcuno: ah, se fossi in Spagna, potrei avere lo statuto della Catalogna!

Abbiamo letto queste norme con attenzione perché la bicamerale, un po' come Picasso, ha lavorato a fasi. C'è stata la fase della Catalogna, nel maggio 1997, poi la fase della Scozia e poi quella della Svizzera.

Mi auguro che rimanga la fase giusta dell'Italia federale, non di quella centralistica, non di quella regionale delle autonomie, non perché sappiamo far peggio le nostre cose, ma perché auspico siano fatte in maniera adeguata ai bisogni del paese.

Non è vero che in Spagna la Catalogna goda di una gigantesca, straordinaria autonomia. Si tratta di una parte del territorio spagnolo dove si parla una lingua diversa, dove vi è una civiltà giuridica diversa, un codice civile differente; le diversità sono nella natura dei secoli di quella parte di territorio spagnolo. Non è vero che in Catalogna vi sia questa latitudine straordinaria che noi avremmo, per avarizia, negato alle nostre regioni.

Nella Costituzione spagnola l'articolo 149 prevede al numero 12 pesi, misure e tempi, com'è normale, ed in trentadue commi i poteri riservati allo Stato in oltre cento getti. Non sono gli stessi del rapporto Gran Bretagna-Scozia, perché ovviamente la Spagna ha i suoi problemi e la Catalogna non è la Scozia, ma vi è un lunghissimo e dettagliato elenco di potestà legislative del Parlamento spagnolo moderate e attenuate nei confronti delle comunità autonome locali. Lo statuto della Catalogna, che ho letto com'era doveroso fare, prevede — nelle materie in cui la riserva dei poteri al regno di Spagna resta fondamentale — il potere integrativo della potestà legislativa catalana. Nulla di così sconvolgentemente nuovo dato che la po-

testà legislativa integrativa l'abbiamo inventata nel 1946 con gli statuti regionali speciali.

Anche da questo punto di vista, dunque, il modello catalano è in grado di farci comprendere che vi sono state importanti spinte verso il decentramento dei poteri, ma non è vero che si tratti di esempi mitici rispetto ai quali dovremmo accusare l'incapacità del potere politico italiano di dare risposte analoghe!

Non è altrettanto vero il riferimento alla Costituzione confederale svizzera citato dai colleghi della lega nord negli ultimi interventi e, in particolare, dall'onorevole Comino. La parola confederale dà l'impressione di qualcosa in cui le diverse parti del territorio sono molto più labili; non solo non c'è il diritto di secessione — cioè una cosa non banale —, ma nella Costituzione svizzera mediante quel processo di politica costituzionale al quale giustamente si è riferito l'onorevole De Mita, lamentandone la mancanza nei quarant'anni che abbiamo alle spalle, con aggiunte progressive si è giunti ad una quantità innumerevole di materie di riserva del potere legislativo e amministrativo confederale. Ritengo che nel caso in cui ci occupassimo, come la Costituzione elvetica fa, di custodia degli animali e di ginnastica degli studenti delle scuole — cioè materie che gli svizzeri ritengono necessariamente richiedenti una uniformità confederale — in quest'aula si sprecherebbero i sorrisi, gli scherni e gli insulti.

Nel momento in cui cerchiamo di dare risposte ai problemi di dignità politica e costituzionale, di straordinaria difficoltà tecnico-giuridica, non possiamo giocare con la pelle degli italiani, né con quella di chi chiede l'autonomia, credendo talvolta che non si tratti di autonomia, ma di felicità assoluta. Nella Costituzione degli Stati Uniti d'America, la felicità e il benessere generale — cioè poteri riservati al Congresso degli Stati Uniti — sono norme di latitudine estrema, tali da consentire al Congresso medesimo di occu-

parsi di tutto ciò che ritenga idoneo a consentire la felicità e il benessere generale degli americani.

Non è solo una questione di disciplina linguistica, è una questione attinente allo spirito con il quale si vive, in un determinato popolo o modello istituzionale, il rapporto tra il centro e la periferia.

Le parole, che pur sono importanti, dovranno essere analizzate con molta attenzione nel corso del nostro lavoro, badando a non cedere alla moda della parola per la parola, solo perché meno parole o parole meno ambigue garantiscono il nuovo punto di equilibrio.

Signor Presidente, perché ho fatto queste ultime considerazioni? Perché la percezione che ho colto negli interventi è che il bisogno di maturazione del tema del federalismo sia espresso nei confronti dell'opinione esterna più di quanto non siamo riusciti a fare come Commissione bicamerale. Credo che siamo stati probabilmente carenti sotto il profilo della comunicazione del lavoro svolto e siamo stati più facilmente sommersi dalle critiche, certamente numerose e significative, risuonate anche in quest'aula. Ringrazio la cortesia dei colleghi che hanno la generosità di affermare che nella mia relazione introduttiva avevo indicato le cose da completare, cioè i famosi cinque nodi da sciogliere. Ora la Commissione bicamerale non esiste più perché ha terminato il proprio lavoro e d'ora in poi si potrà parlare di riforma costituzionale del Parlamento italiano.

Per quanto riguarda le cinque questioni da noi poste, quella più generalmente e trasversalmente considerata concerne la Camera delle autonomie o dei territori. L'onorevole Cossutta diceva prima che una Camera dei territori è stata concepita quando da Stati autonomi si è diventati Stato federale: ciò normalmente è vero, ma è anche vero che in Belgio ed in Spagna, dove il processo è simile a quello che si sta affermando in Italia, esiste una Camera dei territori proprio perché diventa federale il modello istituzionale di quei paesi. Noi dobbiamo prendere atto del fatto che la seconda Camera,

della quale abbiamo discusso moltissimo in condizioni di grande difficoltà, anche in questo caso non riuscendo a far percepire fino in fondo il senso della Camera delle garanzie e dei territori, in quest'aula è stata considerata la chiave di volta del sistema federale. È stata considerata in qualche misura la prova del nove: se l'ordinamento deve essere federale, occorre che il bicameralismo sia caratterizzato in modo totalmente visibile dal fatto che una delle due Camere rappresenti i territori. Da questo punto di vista sono stati presentati emendamenti di vario tipo e credo che si tratterà di uno dei temi di discussione più importanti che svolgeremo in questa Camera.

Mi auguro che tutte le spinte espresse a favore di una Camera dei territori quando andremo a votare si traducano nell'approvazione dei tre o quattro modelli che qui sono stati indicati come Camera dei territori. Spero, cioè, che non prevalga nella mente e nel voto di ciascuno dei colleghi deputati una preferenza per il modello astrattamente ritenuto il migliore, tale da bocciarli tutti. Esiste la nostra proposta, che tutti hanno ritenuto insufficiente, e vi sono degli emendamenti, uno dei quali è volto alla trasformazione in Camera dei territori: se tutti gli emendamenti fossero bocciati, rimarrebbe comunque la proposta.

Sulle altre questioni vi sono stati suggerimenti molto importanti, sia circa il modo di riqualificare e restringere le potestà legislative dello Stato, sia dal punto di vista del federalismo fiscale. Non entro nel merito perché avremo modo di discutere sugli specifici articoli, in particolare sugli articoli 58 e 62 del testo che proponiamo. Da parte dei colleghi di alleanza nazionale, soprattutto degli onorevoli Malgieri e Migliori, è venuta la disponibilità a considerare la compartecipazione delle regioni al processo di revisione costituzionale, come da parte di alcuni colleghi della sinistra democratica: tuttavia anche questo riferimento, contenuto in pochi interventi, lo riprenderemo al momento dell'esame dell'articolo 138.

Molto complicato sarà il punto di decisione sulla questione dell'articolo 56, relativo alla sussidiarietà orizzontale: non è una questione sulla quale si sia trovata una larga convergenza, né di schieramenti né di intervenuti. Da questo punto di vista ho detto che la questione non è strettamente inerente al modello federalistico, ma inerisce al modello di Stato; è giusto quindi che attenga allo Stato, senza tuttavia inerire alla natura della federazione.

Mi sembra che a questo proposito soprattutto i colleghi di forza Italia abbiano posto in termini molto decisi il carattere fondativo del nuovo modello statale della scelta che andrà operata: su questo l'Assemblea avrà modo di approfondire la coerenza teorica della sussidiarietà orizzontale, sulla quale il collega Cananzi ha fornito una versione molto diversa, rispetto, per esempio, a quella più liberale dei colleghi di forza Italia. Da questo punto di vista, pertanto, vi sarà un confronto altamente significativo sotto il profilo ideale.

La Camera taglierà con un voto questo nodo, perché non credo vi siano possibilità di formulazioni tecniche nuove rispetto ad un problema che è fortemente politico ed in ordine al quale non credo di avere alcuna autorità per suggerire formule di un tipo o dell'altro.

Desidero svolgere un'ultima considerazione, signor Presidente, in ordine al significato dei lavori dell'Assemblea di oggi e dei prossimi giorni.

Ho detto ieri in occasione della presentazione di un opportunissimo volume della *Nuova Italia* sui lavori della bicamerale, che quella in corso alla Camera è la terza tappa di un giro che ne prevede come minimo sei, probabilmente sette e forse anche di più. La prima è stata una tappa a cronometro. Avevamo la data del 30 giugno come scadenza per i lavori iniziali della bicamerale.

La seconda tappa è quella nella quale abbiamo esaminato gli emendamenti dei colleghi deputati e senatori. In termini ciclistici l'ho considerata una tappa di avvicinamento. Questa che si sta svolgendo alla Camera è una tappa fonda-

mentale e non perché siamo appunto alla Camera e da parte di chi come me è stato membro dei due rami del Parlamento questo sia un atto di omaggio verso la Camera, ma perché...

**PRESIDENTE.** Mi scusi, onorevole relatore, ma mi verrebbe da dire che anche la sua tappa deve avere un traguardo, giacché siamo oltre i trenta minuti.

**FRANCESCO D'ONOFRIO, Relatore sulla forma di Stato.** Deve avere un traguardo non solo ciò che sto dicendo, ma questa tappa, che non ritengo debba interrompersi per caduta dei ciclisti o per perdita della maglia gialla o rosa che sia, ma, completando il suo cammino, consentire alle riforme di andare in porto anche se con molte modifiche rispetto al testo proposto (*Applausi*).

**PRESIDENTE.** La ringrazio, senatore D'Onofrio.

Ha facoltà di replicare il relatore sulla forma di governo e sulle pubbliche amministrazioni, senatore Salvi.

**CESARE SALVI, Relatore sulla forma di governo e sulle pubbliche amministrazioni.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, mi sembra di poter dire che dalla discussione generale sia emersa una larga convergenza per la conferma delle linee di fondo della proposta di forma di Governo emersa dai lavori della Commissione, pur con indicazioni, suggerimenti e richieste di modifica di singoli punti ed aspetti.

La conferma di questa convergenza è rilevante, perché, come è noto, quella decisione fu invece lo scorso giugno molto sofferta; vorrei aggiungere sofferta più del dovuto.

Personalmente sono sempre stato convinto che l'innovazione costituzionale della forma di governo italiana deve essere tale da avvicinare il nostro sistema politico-istituzionale alle democrazie europee e che, da questo punto di vista, non sia in fondo decisiva tanto la scelta tra i due modelli che caratterizzano le moderne democrazie europee (il Governo del

*premier* ed il semipresidenzialismo), ma far sì che il modello prescelto sia costruito in modo da renderlo soddisfacente rispetto alle esigenze del nostro paese. È per questo che, assunte le funzioni di relatore, lavorai di buon grado ad elaborare le due ipotesi per la nuova forma di governo rispondenti ai due modelli ricordati che la bicamerale, all'inizio dei suoi lavori, prescelse, scartando invece altre ipotesi che pure erano state formulate.

Credo che forse sia stato commesso un errore nell'aver esasperato il carattere politico, quasi di alternativa di sistema — lo ricordava ieri il collega Spini —, del voto con il quale la bicamerale scelse poi il testo base.

Una volta effettuata quella scelta, si è proceduto nel lavoro e credo che la soluzione accolta sia, in effetti, la più rispondente alle esigenze del nostro paese. Non c'è solo una ragione politica — almeno questa è la mia opinione — che, come qualche collega sa, resisteva anche al voto della bicamerale. Certo, la ragione politica, cioè la possibilità di costruire più ampie convergenze parlamentari, esiste, ma c'è anche una ragione di merito, come ricordava ieri nel suo intervento la collega Mancina, ossia i seri dubbi su quello che rischiava di diventare il premierato all'italiana: un primo ministro eletto direttamente, ma non un sistema presidenziale; un effetto di trascinamento su parlamentari a lui collegati attraverso macchinosi meccanismi che mescolavano premio di maggioranze ed uninominale maggioritario. Quelle complesse elucubrazioni sono l'origine, sia pure con successive evoluzioni, del documento sulla legge elettorale.

Si delineava non solo il rischio di un *monstrum* privo di corrispondenza nel mondo intero ma, quel che più conta, il pericolo di un sistema che sembrava contenere gli elementi negativi del presidenzialismo senza il contrappeso di quel Parlamento autonomo che, come molto bene ricordava nel suo intervento l'onorevole Martino, è decisivo per caratterizzare in senso democratico il sistema degli Stati Uniti d'America.

Insomma, quando si parla di scelta di governo o di sindaco d'Italia, se si è nella fase di una battaglia riformatrice, benissimo; se si tratta di scrivere testi costituzionali, attenzione. Semmai l'alternativa è esattamente quella che delineava l'onorevole Martino: il presidenzialismo, quello vero, che però, allora, per funzionare ha dei contrappesi democratici, a cominciare dall'assoluta autonomia del Parlamento sotto forma di Congresso.

Se però in Europa quel sistema non è mai stato trapiantato e se quando è stato esportato fuori dalla sua patria d'origine ha dato prevalentemente risultati negativi — come in America latina — ci sarà un motivo. Il motivo è legato alle storie diverse, a quel sistema politico degli Stati Uniti d'America dove, rispetto ai partiti, conta la persona del parlamentare, ha una cultura ed una tradizione di rapporto del potere giudiziario. Vorrei, oltre tutto, che qualcuno dimostrasse che, se l'esigenza è quella della governabilità, il sistema degli Stati Uniti d'America nella sua storia recente ha mostrato di corrispondere a tale esigenza o se, invece, non si sta assistendo ad un continuo e paralizzante conflitto tra il Presidente ed un Parlamento di segno politico diverso.

Però quello è l'altro modello, non improbabili escogitazioni di tipo diverso.

Il semipresidenzialismo temperato mi pare invece presentare un giusto elemento di flessibilità, affrontando peraltro, al tempo stesso, i rischi di ingovernabilità e di trasformismo che caratterizzano i sistemi parlamentari puri. Ho già detto nella mia relazione che questo giudizio è suffragato dalla tendenza costituzionale più recente.

Vorrei cogliere l'occasione degli interventi che si sono svolti per fare qualche breve considerazione sull'ordine di critiche che sono emerse anche in questo dibattito.

Si dice che la figura del Presidente della Repubblica eletto direttamente dal popolo non sia chiaramente definita — è una critica che ricorre spesso — e che non abbia né funzioni esclusivamente di garanzia né una funzione politica di go-

verno. Ciò che caratterizza i sistemi presidenziali e per definizione li distingue è esattamente il fatto che il Presidente della Repubblica non svolge funzioni dirette di governo. Questo non accade nemmeno in Francia, come sa chiunque segua la cronaca quotidiana: non c'è bisogno della laurea in diritto comparato!

Recentemente il ministro Strauss-Kahn ricordava, a proposito del dibattito che c'è in Francia, sul quale tornerò brevemente perché è molto interessante per i nostri lavori: « Il Primo ministro è nominato dal Presidente della Repubblica, ma egli è politicamente il Primo ministro di tutti i francesi e giuridicamente il Primo ministro uscito dalla maggioranza parlamentare. In altri termini è davanti all'Assemblea nazionale e non davanti al Presidente della Repubblica che il Primo ministro è responsabile ». Questo è certamente così nel testo costituzionale e certamente così ogni qual volta vi sia la cosiddetta coabitazione.

La seconda considerazione riguarda il fatto che non è possibile individuare in modo netto e chiaro tra le funzioni politico-istituzionali ad alto livello solo o funzioni di garanzia neutre e non politiche o funzioni di governo intese come direzione dei compiti spettanti all'esecutivo. Questo è un modo semplificato di leggere i sistemi politici istituzionali.

La distinzione tra funzioni di garanzia e funzioni politiche a certi livelli è molto labile e certamente, comunque, sono funzioni politiche non solo quelle di governo, ma anche le funzioni di intervento e di arbitraggio delle crisi politiche. Del resto, atteniamoci alla Costituzione italiana attuale: chi può sostenere che le funzioni presidenziali nella Repubblica italiana siano previste nel testo scritto e siano state concretamente esercitate, soprattutto nell'ultima fase, per la ragione che dirò fra un momento, come prive di contenuto politico?

Ciò che è importante è individuare nel nuovo testo costituzionale — cosa che la Costituzione vigente non fa — con chiarezza l'ambito dei poteri del Presidente della Repubblica ed i confini rispetto ai