

poteri affidati al Primo ministro, una figura che oltretutto esce rafforzata, come tutti abbiamo voluto, dalla riforma costituzionale. Certo è un equilibrio sul quale occorre lavorare, perché è un punto delicato, come è stato sottolineato più volte, ma le Costituzioni si riscrivono per regolamentare i possibili conflitti fra organi costituzionali, intervento di cui altrimenti non vi sarebbe bisogno.

Vi è una nazione felice, la Gran Bretagna, che non ne ha bisogno ma nel resto del mondo la dura esperienza democratica ha insegnato che tra gli organi costituzionali, tra gli organi che variamente compartecipano del potere, possono sorgere conflitti, che vanno regolamentati al meglio per far funzionare bene il sistema.

Il rischio del conflitto non può essere l'argomento per non realizzare determinate soluzioni, perché tale rischio vi può essere tra Parlamento e Presidente della Repubblica, tra quest'ultimo ed il Primo ministro e, come qualcuno forse sa, tra la magistratura ed il circuito Parlamento-Governo e così via. I rischi di conflitto sono insiti nelle democrazie le quali si differenziano dai sistemi che democratici non sono in quanto...

MASSIMO D'ALEMA, *Presidente della Commissione parlamentare per le riforme costituzionali*. In America non c'è conflitto tra Presidente e Parlamento?

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo e sulle pubbliche amministrazioni*. In America c'è conflitto tra Presidente, Parlamento e potere giudiziario.

Dai tempi di Hobbes in poi vi è tutta una tradizione costituzionalista sulla necessità di regolare i conflitti. Quindi, dobbiamo non preoccuparci che possa sorgere un conflitto, ma verificare se e in che termini esso possa essere regolamentato. Sono state formulate osservazioni che solo durante l'esame degli emendamenti potranno essere approfondite, come è giusto che sia.

Certo, come ho detto, quello previsto non è il sistema francese. Qualcuno usa l'espressione semipresidenzialismo ita-

liano, con un accento negativo, forse per quella forma di autolesionismo tipico del nostro popolo. In realtà, un acuto studioso francese di queste tematiche, Olivier Duhamel, parlando del nostro testo, ha detto che si tratta di verificare se esso evolverà verso il semipresidenzialismo francese o verso il semipresidenzialismo europeo, il quale normalmente ha le caratteristiche del sistema che noi proponiamo, non di quello francese.

Domandiamoci tuttavia perché è emersa questa scelta: perché anche nel dibattito sulle riforme costituzionali dell'ultimo ventennio ogni volta che si è parlato di semipresidenzialismo da introdurre in Italia si è sempre detto che esso andava accompagnato da connotati in senso parlamentare rispetto al sistema francese.

Nella mia introduzione ho fatto riferimento a due ipotesi di maggior rilievo che vanno in tale direzione: quella elaborata da *Mondoperaio*, in un convegno da Giuliano Amato negli anni ottanta e, quella più recente, cui pure si è fatto riferimento, che accompagnò il tentativo di formazione del governo Maccanico. Di recente Giuliano Amato ha confermato l'apprezzamento per la scelta della Commissione bicamerale proprio perché essa ha la caratteristica di non affidare direttamente al Presidente della Repubblica le funzioni di governo.

La tradizione parlamentare italiana, cui si è fatto riferimento, non può e non deve essere retorica rispetto ad una cultura politica e democratica avvertita, al di là di semplificazioni, come un valore che deve essere recuperato e ritrovato: questo è avvertito da tutto l'arco delle forze politiche presente in Parlamento.

Il termine parlamentarismo può certamente richiamare infauste pratiche consociative o spartitorie, che peraltro l'abolizione del voto segreto prima e l'adozione di una legge elettorale maggioritaria poi hanno reso estremamente difficile se non impossibile; semmai il problema è capire se oggi il Parlamento conti e decida.

Ma il tema è un altro, è la forma di governo parlamentare pura disegnata

dalla nostra Costituzione. Probabilmente, come ci ricordava ieri l'onorevole Iotti portando una preziosa testimonianza di quel lavoro, anche perché l'Italia usciva da una dittatura, e quindi non aveva avuto una cultura giuridica che si era potuta addestrare intorno al dibattito sul superamento del parlamentarismo puro rispetto a forme di razionalizzazione del Parlamento quali altre esperienze avevano conosciuto. Probabilmente anche per il tragico fallimento della Repubblica di Weimar, che fu il primo luogo costituzionale nel quale si cercò di superare il Parlamento puro uscito a sua volta dalle monarchie costituzionali.

La verità è che la nostra Costituzione vigente non disciplina la forma di governo. L'onorevole La Malfa ha sollevato, all'inizio della discussione un quesito che dobbiamo porci, ha cioè chiesto perché stiamo facendo queste riforme costituzionali. In fondo, abbiamo fatto la riforma elettorale, le cose vanno bene, entreremo in Europa, ci sono riforme amministrative e legislative che si possono fare: è un ragionamento che ha un senso, perché non dobbiamo andare avanti per una coazione a ripetere, ma dobbiamo motivare le nostre scelte.

Credo che la nostra scelta sia questa: la Costituzione vigente non contiene una disciplina della forma di governo. Questo problema non si è posto fino a qualche anno fa, perché poi si è posto: non possiamo dimenticare che pochi anni or sono l'Italia, non il sistema politico, ma i cittadini italiani si sono divisi a metà sul fatto se fosse costituzionalmente legittimo o meno formare un nuovo Governo dopo la sconfitta in Parlamento del Governo che era espressione della maggioranza voluta dagli elettori. Quando c'è un conflitto di legittimità costituzionale, un dubbio interpretativo del sistema, è un dovere risolverlo.

Perché allora la nostra Costituzione ha potuto funzionare tanto tempo senza che questo accadesse? Perché vi è stata una funzione di supplenza, ed essa è stata svolta dai partiti politici. L'onorevole De Mita ha parlato di coalizione degaspe-

riana, io dico di più: il sistema dei partiti politici, che l'ha svolta a lungo ed anche con effetti positivi, perché hanno svolto una funzione di supplenza rispetto ad istituzioni che non si erano riuscite ad affermare nella coscienza dei cittadini. Uno Stato liberale separato dalle masse del potere: il movimento cattolico da una parte, estraneo alla costruzione liberale, e il movimento operaio dall'altra, poi la dittatura. Quindi una funzione di supplenza rispetto ad istituzioni che non erano ancora radicate nei cittadini ed anche, in parte, rispetto ad una società civile ancora debole. Ma questo ad un certo punto è diventato degenerazione, partitocrazia, occupazione del potere.

La funzione di supplenza che svolgevano i partiti: la norma costituzionale che stabilisce semplicemente che il Presidente della Repubblica può sciogliere il Parlamento non ha creato problemi per decenni perché decidevano i partiti quando bisognava andare alle elezioni anticipate. Oggi non è più così, non deve essere più così e quel tempo non deve tornare. Non perché i partiti politici abbiano perso o debbano perdere la loro funzione, ma perché deve tornare un sistema in cui « a ciascuno il suo », in cui ogni organo costituzionale abbia la sua sfera di competenza e il suo ambito decisionale. Noi dobbiamo accompagnare, portare a compimento un cambiamento che è iniziato ma non riesce a chiudersi. E se non lo si chiude, la crisi può ricominciare. Negli ultimi anni abbiamo un semipresidentialismo strisciante, con un bipolarismo claudicante ed imperfetto, con una Costituzione materiale non ancora suffragata in modo chiaro e certo da norme scritte. Ciò rende necessaria la riforma per dare regole sicure, condivise, certamente in Parlamento (questa è la logica della larga intesa), ma anche nel paese.

La larga intesa serve a cominciare dal punto più delicato, che è la forma di governo, perché il maggior numero di italiani si riconosca nelle nuove regole che ci stiamo dando. Anche a questo credo che servirà la prima elezione popolare diretta del Presidente della Repubblica.

Questa è, quindi, la ragione delle riforme. Ma c'è anche un'altra ragione di questo tipo di riforme, quella della tradizione parlamentare italiana, quella che vede nel Parlamento liberamente eletto un luogo espressivo della volontà dei cittadini. Credo che così inteso, e quindi non come luogo della consociazione e non come luogo nel quale i partiti svolgono in realtà la loro funzione, ma come luogo nel quale rappresentanti eletti dai cittadini svolgono una loro autonoma e specifica funzione di supporto, di sostegno al Governo come maggioranza parlamentare, ma poi tutti insieme per la formazione delle scelte decisive, sia qualcosa che qualifica il sistema che la bicamerale propone rispetto al sistema francese e che noi dobbiamo rivendicare come fatto positivo e non come qualcosa di cui ci si debba preoccupare.

Torno alla Francia perché serve al nostro ragionamento. Si è aperta in quel paese una discussione che dobbiamo seguire perché è importante per noi. Per la prima volta nella storia della V Repubblica può aprirsi un lungo periodo di coabitazione, fino a cinque anni, salvo un nuovo scioglimento anticipato dell'Assemblea, mentre finora la coabitazione era durata al massimo due anni. Questo ha riaperto in Francia un dibattito costituzionale che del resto vi era già stato, basti ricordare nel 1993 il comitato Vedel per la revisione della Costituzione istituito dal Presidente Mitterrand e che ha formulato molte proposte rispetto alla Costituzione francese, alcune delle quali sono nel nostro testo. Ci si sta ponendo il dubbio se sia il sistema giusto quello nel quale il presidente, a seconda del risultato per le elezioni del Parlamento, assume il ruolo o di leader della maggioranza, di fatto capo del Governo, o invece si ritira, non fa il leader dell'opposizione ma certamente svolge funzioni diverse. Questa discussione è in atto e propone soluzioni diverse. Una è quella schiettamente presidenzialista, l'altra è quella che stiamo seguendo di razionalizzare invece in modo netto la distinzione tra funzioni di governo e le altre funzioni politicamente molto rile-

vanti che vanno attribuite al Presidente della Repubblica, naturalmente non con un ritorno ad un sistema neoparlamentare puro, ma con una precisazione della distinzione tra ciò che compete direttamente al Governo (tra cui la direzione della politica nazionale, formula presente nel nostro testo ed anche in quello della costituzione francese) e ciò che compete invece al Presidente della Repubblica.

Salto una serie di osservazioni specifiche perché bisognerà discutere in sede di esame degli emendamenti tutte le questioni che sono state poste circa il fatto se l'equilibrio dei poteri sia ben configurato o meno. Mi limito ad un'ultima questione nella parte conclusiva del mio intervento concernente un tema sollevato nel dibattito, in particolare dal gruppo di rifondazione comunista, ma anche da un mondo della sinistra che esprime preoccupazione per il tipo di soluzione verso il quale stiamo andando. Mi riferisco ai rischi dell'elezione diretta del Presidente della Repubblica per i connotati democratici del sistema. Non mi compete affrontare questioni politiche in questa sede e quelle poste dall'onorevole Cossutta non saranno da me affrontate, a fronte però di una dichiarazione del segretario di rifondazione comunista, onorevole Bertinotti, per cui per le riforme istituzionali si è visto di tutto tranne che un indirizzo comune della maggioranza, devo dire che per le riforme costituzionali, come si è detto tante volte, non vi è esigenza di un indirizzo comune della maggioranza. Capisco tuttavia il senso del problema; se viene meno un *idem sentire* su un punto così rilevante, se c'è addirittura una drastica contrapposizione di principio, capisco.

Però, mi domando e domando: ci sono davvero le ragioni per cui il dissenso su questo testo debba diventare contrapposizione di principio? Ma davvero si pensa che un sistema che prende come punto di riferimento — e per altro con un'accentuazione del ruolo del Parlamento — quello che accade in una democrazia come la Francia, ancorché non condiviso, e lo sappiamo, dal gruppo di rifondazione

comunista, presenti tali connotati da giustificare una contrapposizione radicale? Perché ci si può opporre con argomenti diversi. Si può dire, come è stato detto, che si cede alla destra, scegliendo la via di una deriva plebiscitaria che porta ad eleggere per sei anni un uomo al quale vengono attribuiti tutti i poteri; si può dire, come ha fatto l'onorevole Grimaldi, per esempio: « no, non è l'elezione diretta in sé del Presidente della Repubblica il problema, ma vediamo come costruirla per i rischi della personalizzazione della politica ».

Ma davvero, lo dicevo prima, chiacchierando con i compagni e amici di rifondazione comunista, scherzosamente ma non tanto, un sistema nel quale, durante gli anni della guerra fredda, il partito comunista è andato al Governo è più antidemocratico di un sistema, come quello da loro proposto, nel quale, durante gli anni della guerra fredda, il partito comunista era messo fuori legge, come in Germania? Non faccio la conseguenzialità al contrario, ma invito a richiamare l'attenzione sul fatto che il ragionamento sul carattere democratico dei sistemi è più complesso. E questa non è polemica, è un invito al dialogo, al ragionamento sul merito delle questioni.

L'elezione diretta del Presidente della Repubblica è il sistema più diffuso nelle democrazie europee e nel mondo. Hanno sbagliato tutti? In Europa non solo non ha dato luogo a degenerazioni plebiscitarie o a pericoli per la tenuta democratica dei sistemi che l'hanno adottata, ma ha accompagnato in modo positivo la transizione dalla dittatura alla democrazia delle tante nazioni europee che avevano dittature di un segno e dell'altro e che, fortunatamente, negli ultimi anni sono invece passate alla democrazia.

Il che non vuol dire che non esistano le questioni sollevate. Per questo — torno a dire — è essenziale che l'elezione diretta del Presidente della Repubblica avvenga in un meccanismo di garanzie che eliminino o riducano quei rischi. La legge sul conflitto di interessi, che la Camera dovrà discutere fra poco, è essenziale perché il

sistema abbia connotati di democraticità. Le regole sulla parità di condizioni finanziarie nelle campagne radiotelevisive sono essenziali perché non ci siano i rischi che vengono segnalati, che ci sono, di cui occorre tener conto.

E poi affrontiamo anche la questione della personalizzazione della politica. È una spinta che c'è nella politica europea e mondiale. Come tutti i fattori di cambiamento, presenta rischi, ma anche potenzialità positive. Ormai tutte le grandi democrazie occidentali funzionano, se non formalmente, di fatto, sulla base del principio della *leadership* personale. C'è un rischio, certo, ma non necessariamente queste forme della personalizzazione della politica portano a comprimere le istanze e i canali delle varie forme di rappresentanza, dal Parlamento ai partiti politici. Non è vero. Possono costituire invece forme di rivitalizzazione degli istituti della rappresentanza, quali i partiti politici, perché nelle democrazie europee che funzionano sulla base delle *leadership* personali (dalla Gran Bretagna alla Germania, alla Francia, alla Spagna) il ruolo dei partiti non è affatto venuto meno; si è anzi in un certo senso rivitalizzato.

Certo, questo vuol dire — e concludo — avere anche un impegno per partiti politici che si diano regole interne più democratiche (in Italia siamo molto indietro). Pone l'attenzione anche alla rivitalizzazione del ruolo del Parlamento, ad una maggiore autonomia, ad un ruolo maggiore del gruppo parlamentare, degli eletti. Pone il problema dell'esaltazione del ruolo del controllo del Parlamento. Pone il problema dell'affinamento delle garanzie giurisdizionali e anche costituzionali. Sono tutti problemi da affrontare, ma che, se risolti, possono dare un di più alla democrazia italiana, non un di meno, perché i pericoli per la democrazia sono venuti storicamente dal versante autoritario e plebiscitario, ma anche dal versante oligarchico e di quella chiusura delle istituzioni che rompe il rapporto fra cittadini ed istituzioni e allora davvero può mettere in difficoltà le istituzioni e attraverso esse la democrazia.

Mi auguro, quindi, che nel dibattito parlamentare anche le forze politiche pur minoritarie ma importanti e significative, anzitutto il gruppo di rifondazione comunista, che finora ha espresso un atteggiamento di opposizione, maturino ragioni di riflessione e di confronto dialettico (*Applausi dei deputati dei gruppi della sinistra democratica-l'Ulivo, dei popolari e democratici-l'Ulivo e di alleanza nazionale*).

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il relatore sul Parlamento e le fonti normative, e sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, senatrice Dentamaro.

MARIDA DENTAMARO, Relatore sul Parlamento e le fonti normative e sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea. Signor Presidente, onorevoli deputati, vorrei anzitutto rivolgere un ringraziamento a tutti i deputati intervenuti nel dibattito, con il giusto, doveroso, direi sacrosanto spirito critico nei confronti del lavoro compiuto dalla Commissione bicamerale, ma con l'intento di dare un contributo positivo al processo di riforma; a tutti coloro, cioè, che in questa fase ancora non avanzata del procedimento di revisione costituzionale hanno voluto cogliere e valorizzare, anche al di là dei risultati, l'impegno serio che ha animato i lavori della Commissione referente, oltre allo sforzo profuso dai relatori, e che hanno mostrato l'intento di spendere analogo impegno nelle fasi non facili che ancora ci aspettano.

Ho apprezzato molto meno — lo dico con assoluta franchezza — le facili ironie, i sarcasmi, gli atteggiamenti sprezzanti, da qualunque parte provenienti. È sempre troppo facile demolire ed ora troppo stridente il contrasto di un simile atteggiamento con l'interesse, con la necessità che il paese ha di portare a compimento il processo di ammodernamento delle istituzioni, con il contributo di tutti e con i risultati, evidentemente, che siano della qualità sperata.

Il dibattito generale — desidero aggiungere — non ha deluso le aspettative della

vigilia, confermando da un lato una volontà riformatrice comune a quasi tutte le forze politiche e rivelando, nello stesso tempo, l'ansia di apportare correttivi, miglioramenti, modifiche anche di rilievo che, mi sia consentito osservare, i relatori per primi hanno in più di un caso auspicato e sollecitato.

D'altro canto, che il progetto sia una solida base di discussione è comprovato dal fatto che esso ha raccolto in Commissione una maggioranza in termini anche numericamente rilevanti. Si tratta di una tappa, come il dibattito ha chiarito, che non va sopravvalutata ma, credo, nemmeno rinnegata nel cammino delle riforme, al quale cammino le repliche dei relatori cercano di dare oggi un ulteriore contributo.

Avevo chiaramente segnalato nella relazione introduttiva dinanzi a questa Assemblea che, tra le non poche questioni che il tema Parlamento pone, quella ancora aperta più di ogni altra fosse la questione di una sede parlamentare di raccordo tra sistema delle autonomie e Stato centrale (se debba esistere, cioè, una Camera della rappresentanza territoriale, un ramo del Parlamento nel quale si rifletta, strutturalmente e funzionalmente, l'assetto federale della Repubblica) e come debba essere configurata quanto a composizione, funzioni, rapporto nel procedimento legislativo con la Camera della rappresentanza politica investita del potere di votare la fiducia al Governo. Non mi ha sorpreso, quindi, l'ampia messe di rilievi critici che ho ascoltato sull'argomento.

Si tratta di un tema che ha impegnato a lungo la Commissione, nell'ambito della quale si sono confrontate per mesi posizioni diverse, lontanissime, opposte, corrispondenti, del resto, a concezioni diverse del federalismo da realizzare.

Non posso qui non richiamare, sia pure brevemente e chiedendo scusa al collega D'Onofrio per l'invasione di campo (ma la connessione con il tema sul quale relazio è troppo stretta), il confronto tra l'idea di un federalismo competitivo caratterizzato da una chiara distinzione di

attribuzioni tra i diversi livelli istituzionali, sicché ciascun livello decide in piena autonomia nel proprio ambito territoriale, e l'idea di un federalismo cooperativo contrassegnato da ampie aree di codecisione tra Stato ed altri enti costitutivi della Repubblica. Un federalismo che valorizza le singole entità costitutive, in cui ciascuno decide per sé e un federalismo, invece, in cui tutti insieme, al centro, si decide per tutti. I sostenitori dell'una idea paventavano in Commissione e paventano il rischio che il principio della codecisione, in un contesto sociale ed economico profondamente diversificato, segnato da fratture profonde tra aree forti e aree deboli del paese, possa generare situazioni gravemente conflittuali nell'ambito di una istituzione in cui si confrontino, senza mediazioni, le rappresentanze di aree territoriali diverse. I fautori dell'altra concezione evidenziavano ed evidenziano il carattere processuale e dinamico di un federalismo che nasce dall'alto, dalla matrice cioè di un unico Stato centrale già esistente, e che quindi necessiterebbe di una sede permanente di concertazione, per così dire, di compensazione.

I primi rilevano che la codecisione, sul piano comparatistico, appartiene a modelli di federalismo prevalentemente amministrativo — Germania, Austria — in cui il potere legislativo delle unità federate si esercita quasi esclusivamente con l'intervento, attraverso la Camera federale, nel procedimento legislativo centrale. I secondi sottolineano la difficoltà di definire confini rigidi di competenza legislativa con i conseguenti rischi di un massiccio e continuo contenzioso costituzionale.

Devo inoltre rammentare la contrapposizione, che stamani nuovamente è stata ricordata in quest'aula, tra un federalismo delle regioni, identificate di volta in volta con quelle già esistenti ovvero da ridefinire *ex novo* secondo pronunciamenti da affidare alle popolazioni interessate, e un federalismo dei municipi, più vicino forse alla tradizione storica italiana, e semmai delle città metropolitane e delle province. Sono tutte alternative che inevitabilmente, di volta in volta, si riflettevano nelle

proposte più disparate riguardanti la Camera della rappresentanza territoriale e, in particolare, la sua composizione.

La Commissione aveva immaginato varie e diverse soluzioni nel corso dei suoi lavori, che sono state poi, una alla volta, escluse o superate. In una non breve fase dei lavori è parsa trovare spazio anche la convinzione — pure questa riecheggiata nel corso della discussione in aula — che il problema del federalismo quasi si identificasse con quello della previsione di una Camera espressione delle istituzioni territoriali, cioè che la rappresentanza territoriale si realizzasse esclusivamente con la rappresentanza di secondo grado delle istituzioni regionali e locali. Questa è una tesi — voglio dirlo — assolutamente priva di fondamento storico, positivo, comparatistico, se solo si pensa che due ordinamenti che costituiscono prototipi di federalismo, direi al di sopra di ogni sospetto, vale a dire gli Stati Uniti e la Svizzera, sono dotati di Camere pacificamente riconosciute come Camere federali, per ragioni che non è il caso di stare qui a ricordare, poiché tutti le conoscono e poiché non ve ne è il tempo, ma interamente ad elezione popolare diretta. Le isole Comore sono, dunque, in buona compagnia!

Mi è sembrato doveroso richiamare questi riferimenti comparatistici, brevissimi, ma credo di non scarso rilievo, come contributo ad un confronto serio e leale, sgombro cioè da pregiudizi ed equivoci che vengono spesso anche trasmessi, veicolati all'esterno falsando le riflessioni un po' di tutti. Ho ascoltato anche il collega D'Onofrio richiamare situazioni di questo tipo.

Il dato che mi pare emerga con certezza dall'insieme degli interventi è che tutti o quasi tutti, comunque in larghissima parte, conveniamo sul fatto che il Senato debba essere sede della rappresentanza territoriale, punto di snodo tra autonomie e organi costituzionali centrali, e che, sotto questo profilo, la soluzione fin qui raggiunta e consegnata nella proposta

della bicamerale non sia soddisfacente soltanto per ragioni estetiche, architettoniche, ma anche funzionali.

Assai meno definitive risultano invece dal dibattito le modalità attraverso le quali questa funzione ordinamentale di raccordo e di snodo possa realizzarsi al meglio. L'esigenza che mi pare di avvertire come primaria, e che del resto avevo già prospettato nella relazione introduttiva, è quella di salvaguardare l'armonia complessiva del sistema anche tra le varie sue parti, non introducendo elementi in grado di determinare squilibri o disfunzioni o comunque distonie rispetto ad altre scelte che, allo stato, non sono in discussione.

Anzitutto l'ambito della codecisione tra Stato ed autonomie attraverso il Senato deve essere definito in modo tale da non vanificare la realizzazione, che devo ritenere da tutti perseguita, del principio di responsabilità politica, da non determinare cioè una perdita e nemmeno una riduzione della trasparenza delle decisioni e quindi della responsabilità, una sfera estesa di codecisione (estesa ovviamente a certe materie) al centro. L'attribuzione di poteri di emendamento e di veto particolarmente incisivi, dove non sia diretto l'interesse ed il riferimento alle comunità regionali e locali, può determinare rischi gravi sul piano della governabilità e della imputazione delle responsabilità politiche, rischi che possono essere facilmente semplificati richiamando la vicenda ancora recente delle difficoltà incontrate in Germania dal Cancelliere Kohl nel porre mano alla riforma tributaria, a dimostrazione, in definitiva, che il modello *Bundesrat*, che però mi pare eccessivamente recessivo nelle preferenze emerse dagli interventi, facilmente evidenzia l'oggettiva difficoltà, se non impossibilità, di un infallibile regolamento di confini tra la categoria della rappresentanza politica e quella della rappresentanza territoriale.

Mi stupisce francamente la contraddizione evidente in tutte quelle voci che, per un verso, si sono levate preoccupate a denunciare il rischio che le funzioni attribuite al Senato dalla bicamerale rappresentino un pericoloso intralcio all'at-

tuazione piena ed agevole dell'indirizzo politico di governo; per altro verso superano a pie' pari e quasi per incanto siffatta preoccupazione quando l'intralcio viene dalla rappresentanza territoriale che, come dicevo poc'anzi e come la cronaca dimostra, anche i modelli più puri dimostrano essere difficilmente separabili dalla rappresentanza politica.

Non deve sfuggirci poi la circostanza che all'interno dello stesso mondo delle autonomie si registra una varietà di posizioni, facendo emergere difficoltà notevoli se si vuol tentare di conciliare la posizione di chi vuole la rappresentanza collegata esclusivamente agli esecutivi e di chi invece ritiene di doverla raccordare alle assemblee nella totalità delle diverse espressioni politiche di queste. Diversità di posizioni, dunque, non sempre nitidamente emerse all'esterno ma reale fra i rappresentanti delle regioni nei loro diversi organi ed organismi, espressa anche di recente con toni di notevole asprezza. Diversità di posizioni fra gli organismi rappresentativi degli enti locali e addirittura all'interno di questi.

Ritengo doveroso qui ricordare il dissenso espresso dall'unione delle province italiane, senza tacere infine la non perfetta assimilabilità di interessi fra rappresentanti di aree metropolitane e quelli della gran parte dei ben ottomila comuni italiani.

Confido sinceramente che nel corso dell'iter parlamentare dinanzi a Camera e Senato si trovi una mediazione il più possibile alta che dia vita, per la seconda Camera, a soluzioni non solo praticabili, ma soprattutto funzionali ad un valido e non precario equilibrio complessivo di sistema.

Al perseguimento di questo risultato offrirò ogni contributo, nelle mie possibilità.

Non sarebbe completa una disamina, seppure sommaria e rapidissima, della questione fondamentale dei riflessi dell'ordinamento federale sugli organi costituzionali centrali, se non avessi presente la previsione dell'articolo 76, che costituzionalizza la Conferenza permanente per i

rapporti tra lo Stato, i comuni, le province e le regioni, creando così un'ulteriore e sicura sede di garanzia del processo federale per il confronto costante tra gli esecutivi che saranno più protagonisti rispetto al passato nel nuovo assetto delle istituzioni.

La brevità del tempo disponibile non mi consente di soffermarmi a lungo su altre questioni. Del resto, non v'è dubbio che quella affrontata costituisca il nodo più stretto di questa parte della riforma, sulla quale si è concentrata in via ampiamente prevalente l'attenzione dei deputati intervenuti.

L'altra questione di ordine generale riguarda il sistema delle fonti normative ed il procedimento legislativo. Ho sentito in proposito giudizi ingenerosi ed anche imprecisi, con una prospettata moltiplicazione delle categorie di leggi che non trova riscontro nel testo. Mi pare doveroso allora precisare che le categorie sono tre: monocamerale, tutte con riflessione eventuale da parte del Senato a composizione semplice; bicamerale imperfetta, tutte con riflessione necessaria da parte del Senato integrato; bicamerale perfetta.

Un sistema di fonti normative articolate in più categorie appartiene, per natura, al bicameralismo differenziato. È fin troppo ovvio rilevarlo. La Commissione di conciliazione, poi, è prevista in un numero elevatissimo di ordinamenti occidentali ad onta della scarsa informazione che qualcuno può averne. Il tema comunque è strettamente conseguenziale a quello della configurazione del ruolo del Senato, sicché una più decisa e limpida definizione dell'uno, quale si auspica, influirà quasi automaticamente sulla semplificazione dell'altro.

Sui singoli istituti pochissimi interventi si sono soffermati con attenzione particolare. Su un punto soltanto mi limito perciò a dichiarare la mia personale e ferma condivisione di alcuni giudizi che ho ascoltato, profondamente negativi sulla disciplina data alla decretazione d'urgenza. Mi riferisco in particolare alla limitazione per materie, che limitazione non è perché basata su clausole generali

entro le quali può rientrare tutto e il contrario di tutto; all'inemendabilità da parte del Parlamento, che non si giustifica dove il potere di decretazione abbia un ambito così vasto. Sulla questione sono stata posta in minoranza dalla Commissione ed auspico che il Parlamento vorrà riaffrontarla.

Quanto alla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, mi limito ad osservare che la stringatezza delle norme non deve essere considerata indice di scarsa attenzione al tema. Anzi, vorrei ricordare che questa parte è una delle poche esenti dalla critica più frequente rivolta al testo della bicamerale nel suo complesso, cioè di essere sovrabbondante ed eccessivamente dettagliato. Nei tre articoli dedicati all'argomento, la Commissione ha inteso essenzialmente perseguire tre obiettivi: imprimere un carattere più sicuramente e limpidamente democratico al processo di integrazione europea, richiedendo l'esercizio di un preciso potere di indirizzo da parte del Parlamento; collegarlo al riassetto dell'ordinamento della Repubblica in senso federale, prevedendo la partecipazione delle regioni alle decisioni di politica europea che direttamente le riguardano; lasciare infine l'ultima parola alla volontà popolare direttamente espressa, in tempi brevi e non confliggenti con il mantenimento degli impegni, sulle decisioni più rilevanti, destinate cioè ad incidere sulla sovranità nazionale.

Signor Presidente, onorevoli deputati, siamo tutti consapevoli che questo percorso parlamentare lascia aperte molte strade per avvicinarsi all'obiettivo, da tutti condiviso, di una soddisfacente riforma, almeno per questa parte e per i temi da me affrontati specificatamente.

Non vorrei destare l'impressione di essere troppo affezionata al ruolo se mi permetto di osservare, ancora una volta, che proprio questa parte della riforma rappresenta un banco di prova del tutto peculiare. È difficile immaginare che il Parlamento nel suo insieme possa riformare efficacemente altri istituti, se non trova la capacità e la volontà di riformare se stesso.

L'auspicio conclusivo al termine di una discussione generale così ampia, come ha sottolineato poc'anzi il senatore D'Onofrio, è che la Camera oggi e il Senato poi sappiano reggere coraggiosamente la sfida (*Applausi*).

PRESIDENTE. La ringrazio, senatrice Dentamaro.

Ha facoltà di replicare il relatore sul sistema delle garanzie, onorevole Boato.

Debbo dirle, onorevole Boato, che i colleghi senatori, grazie alla loro carica ed al fatto che per la prima volta hanno prestato la propria opera in questa sede, hanno goduto — come dire — di franchigie abbondanti sul tempo, cosa che a lei non capiterà.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Forse potrò godere di una tolleranza di qualche secondo.

PRESIDENTE. La tolleranza è una virtù, come è noto, prima che degeneri in vizio.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. In previsione, questa notte ho preparato un testo scritto.

Signor Presidente della Camera, presidente D'Alema, colleghi e senatori della bicamerale, colleghi deputati, questo amplissimo dibattito parlamentare sul progetto di revisione dell'intera seconda parte della Costituzione si è svolto nell'arco di cinque giorni, nel corso dei quali ha preso la parola un numero elevatissimo di parlamentari, ben 134, oltre ai relatori.

Si è trattato, non a caso, di un *unicum* nell'intera storia parlamentare, ben al di là di quanto avvenne nella stessa Assemblea costituente, quando, nel dibattito generale sul progetto elaborato dalla Commissione dei 75, intervennero soltanto i principali leader delle forze politiche rappresentate nell'Assemblea. È per questo motivo che non solo mi è impossibile, come avrei desiderato, citare tutti coloro che hanno affrontato nel proprio intervento la tematica delle garanzie, in generale, e della giustizia, in particolare, ma

ancor meno mi è possibile in venti minuti replicare puntualmente a tutti, come sarebbe stato auspicabile e doveroso in un dibattito di minore portata e ampiezza.

Vorrei, in ogni caso, ringraziare tutti i colleghi che hanno espresso un consenso di fondo sulle caratteristiche generali della parte del progetto costituzionale riguardante il sistema delle garanzie: dal presidente della Commissione giustizia della Camera ai presidenti dei gruppi parlamentari dell'Ulivo e di rinnovamento italiano, insieme ad altri colleghi, fino a numerosi esponenti di tutti i gruppi del Polo della libertà, ben sapendo che su singoli punti e su singole questioni sono state sollevate anche esplicite riserve critiche, di cui ho preso accuratamente nota per il prosieguo dei nostri lavori.

Al riguardo vorrei ricordare e ringraziare in modo del tutto particolare l'onorevole Iotti, unica costituente presente in quest'aula e alla Camera, tuttora partecipe e attiva protagonista del nuovo processo costituente.

Ringrazio parimenti anche tutti gli altri colleghi, che sono intervenuti manifestando posizioni di ben più ampia e talora radicale critica al testo sulle garanzie varato dalla Commissione bicamerale. Quando non si è trattato, in rarissimi casi, di contrapposizioni pregiudiziali e frontali, basate talora sulla cultura del sospetto o sul disconoscimento persino del testo letterale delle norme approvate in sede referente, in tutti gli altri casi — e sono la grande maggioranza — si è comunque trattato di un utile e prezioso contributo ad un confronto più approfondito e alla ricerca doverosa di miglioramenti e perfezionamenti delle disposizioni costituzionali sottoposte al vaglio parlamentare ora da parte della Camera e, nella fase successiva, da parte del Senato.

Passando adesso ad una rapida ricognizione dei principali temi emersi nel dibattito, vorrei in primo luogo accennare alla problematica relativa alle autorità di garanzia e di vigilanza.

Non siamo in questo caso in presenza tanto di organi dotati di autonome e riservate competenze tecnico-amministra-

tive, ma pur sempre subordinate al controllo ed all'indirizzo espresso dagli organi politici, quanto di enti che paiono svincolati da qualsiasi riferimento al circuito di espressione dell'indirizzo politico. La specificità delle autorità di garanzia e di vigilanza consiste proprio nell'attenuazione del carattere discrezionale dell'attività da esse posta in essere. Tali autorità non svolgono una funzione attiva finalizzata al perseguimento di particolari interessi pubblici, ma rappresentano piuttosto istanze di garanzia e di controllo del rispetto delle regole poste all'attività dei privati in un certo settore.

Di qui la configurazione delle autorità come arbitri e non come giocatori nel settore affidato alla loro regolazione; di qui anche il limite che deve essere individuato per assicurare legittimità alla loro posizione di indipendenza e di affrancamento dall'indirizzo politico. Tale limite va appunto individuato nell'impossibilità, per le autorità, di porre in essere attività fortemente contrassegnate in senso discrezionale, le quali altrimenti finirebbero per configurarsi come attività di indirizzo politico, affrancate dalla necessaria legittimazione democratica.

La spinta ad inserire in Costituzione una norma riguardante la Banca d'Italia è stata originata dalla grandissima importanza assunta da questo istituto nell'assicurare un bene collettivo di primario rilievo come quello costituito dal governo della moneta. La banca centrale è emersa da questo punto di vista come un organo di assoluto rilievo nella Costituzione materiale del nostro paese. La revisione della Carta fondamentale cui stiamo ponendo mano difficilmente poteva ignorare questa realtà; d'altra parte la Banca d'Italia è naturalmente investita dall'intenso processo di ridefinizione degli assetti istituzionali europei in campo monetario e, di conseguenza, il contenuto della disciplina costituzionale della Banca deve essere definito in modo da evitare l'introduzione di disposizioni che siano di ostacolo a questo processo di integrazione europea. Di qui la scelta di una norma costituzionale di carattere estremamente secco, con

la quale si statuisce che la Banca d'Italia svolge le sue funzioni in condizioni di autonomia e di indipendenza, garantendone quindi sia l'autonomia statutaria sia la posizione di affrancamento dagli organi di indirizzo politico.

Venendo ora alle problematiche relative alla giustizia, vorrei sottolineare che le norme contenute nel nuovo titolo VII della seconda parte della Costituzione delineano un sistema intimamente connesso, di vasta portata informatrice, centrato — lo ricordo ancora una volta — sull'unità funzionale della giurisdizione, sui principi di autonomia, indipendenza e responsabilità per tutta la magistratura, sul rafforzamento delle garanzie per tutti i cittadini. Il grado di novità di tali norme rende vivissimo l'auspicio che l'eco e l'interesse suscitati da tali profonde ed incisive riforme costituzionali non siano superati e posti in secondo piano dal clamore provocato da taluni aspetti ordinamentali, certo non secondari, ma forse neppure preminenti, sui quali invece si è maggiormente appuntata l'attenzione dell'opinione pubblica, anche in queste ultime ore.

Dall'intero dibattito generale è emerso chiaramente che l'impianto fondamentale della riforma è largamente condiviso da un'ampia maggioranza parlamentare, al di là di qualunque schieramento precostituito, che del resto non dovrebbe mai essere evocato in materia di riforme costituzionali. Oltre ad alcuni pur rilevanti problemi di necessario perfezionamento tecnico-giuridico è d'altra parte risultato evidente, come avevo già esplicitamente ricordato nella mia relazione di lunedì 26 gennaio, che resta aperto il confronto sull'assetto del Consiglio superiore della magistratura ordinaria, anche in correlazione con la problematica della separazione delle funzioni, ovvero delle carriere, a seconda delle posizioni espresse, della magistratura giudicante e di quella inquirente. Su tutto questo tornerò fra poco. Tuttavia, di fronte a ricorrenti e pretestuose accuse rivolte al Parlamento di voler attentare all'autonomia ed indipendenza della magistratura, accuse che non

trovano riscontro alcuno nelle disposizioni approvate dalla bicamerale, vorrei riaffermare con pacatezza, e nel contempo con forza, anche l'autonomia, l'indipendenza e la libertà del Parlamento stesso (*Applausi dei deputati dei gruppi di forza Italia, di alleanza nazionale e del deputato D'Alema*), che è diretta espressione della sovranità popolare e che solo da questa riceve la propria legittimazione costituzionale.

Chiunque ha diritto di esprimere le proprie critiche e le proprie proposte nei confronti del Parlamento, sia che si tratti di singoli cittadini, sia che si tratti di associazioni di categoria, sia che si tratti anche dei massimi vertici istituzionali, ma il Parlamento è e deve essere libero ed autonomo — dopo aver ascoltato tutti e doverosamente valutato tutto — di prendere le proprie determinazioni, tanto più in materia di riforme costituzionali.

Lo scopo fondamentale che ha guidato il lavoro della bicamerale nell'arco di quasi dieci mesi è stato quello di individuare proposte esclusivamente finalizzate a rendere più vicino ai cittadini il sistema della giustizia, che spesso viene visto, financo dagli addetti ai lavori, come un mondo avvolto in un rituale e paludato esoterismo, anziché come una fondamentale espressione di una irrinunciabile funzione dello Stato.

Quella di rendere giustizia è infatti — come del resto ogni altra attività dei pubblici poteri — anzitutto un'attività al servizio dei cittadini. Affermando chiaramente fondamentali principi costituzionali in materia di giustizia, il nostro scopo deve essere quindi quello di favorire la crescita di un sistema al quale i cittadini possono rivolgersi con fiducia, nella convinzione di ottenere giuste decisioni sulla base della certezza del diritto, in tempi ragionevoli e con modalità tali da non porre sostanzialmente nel nulla le ragioni per le quali si rivolgono alla giustizia.

Troppo spesso il dibattito sui temi della giustizia sembra snodarsi attorno a problematiche che coinvolgono meno i cittadini che i rapporti tra i componenti del relativo sistema, il quale rischia allora

di avvilupparsi sempre di più su se stesso, in una crescente affabulazione la cui fecondità è quanto meno dubbia.

È auspicabile invece che proprio la funzionalità del sistema giustizia, in relazione ai diritti ed agli interessi dei cittadini, sia la stella polare sulla quale orientare il disegno di riforma costituzionale in questa delicatissima fase della vita della Repubblica. Sembrano maturi i tempi per chiarire e riaffermare sul piano costituzionale che le istituzioni — ciascuna nel proprio ambito e tutte insieme tra loro — non hanno altra ragion d'essere se non quella di assicurare una pacifica, ordinata e civile regolazione della vita pubblica, nell'ambito di un autentico Stato costituzionale di diritto.

È questa anche la finalità della più volte richiamata unità funzionale della giurisdizione, sulla base della quale si arriverà, da una parte, ad una piena valorizzazione delle funzioni consultive del Consiglio di Stato e delle funzioni di controllo della Corte dei conti mentre, dall'altra, la nuova Corte di giustizia amministrativa assumerà esclusivamente funzioni giurisdizionali, insieme ai tribunali regionali di giustizia amministrativa. La funzione giurisdizionale relativa alla responsabilità patrimoniale dei pubblici funzionari nelle materie di contabilità pubblica non sarà affatto soppressa, come da taluno incautamente paventato anche in recenti occasioni istituzionali, ma confluirà, insieme all'attuale giurisdizione amministrativa, nel nuovo, più ampio sistema di giustizia amministrativa, i cui magistrati godranno del medesimo *status* e delle medesime garanzie di autonomia, indipendenza, responsabilità ed autogoverno della magistratura ordinaria.

Per quanto riguarda quest'ultima, ed in particolare la distinzione delle funzioni del giudice e del pubblico ministero, i problemi che ancor oggi vengono dibattuti (non solo in Italia; è un dibattito a livello europeo, pensiamo alla vicina Francia) affondano le loro radici nella storia. Si tratta di tematiche intimamente connesse alla nascita stessa della democrazia e, comunque, investono imprescindibili

aspetti di bilanciamento dei poteri, la cui struttura contribuisce a determinare anche la forma di governo di un ordinamento.

La risposta a tali problemi, per ciascun paese, nasce anche dalla sua storia, dalle sue tradizioni, dalla particolare struttura della società civile e di quella politica, dal delicato meccanismo di pesi e contrappesi istituzionali, di cui esso è o non è dotato.

Non a caso, nella mia relazione scritta — alla quale debbo ancor oggi integralmente rinviare, proprio per la sua doverosa complessità ed articolazione analitica — ho svolto un rapido *excursus* storico-comparativo in riferimento alla diversa configurazione istituzionale del pubblico ministero nei diversi ordinamenti.

Anche nell'Assemblea costituente si scontrarono due opposte tendenze, rispettivamente riconducibili ai progetti Calamandrei e Leone. Il primo (Calamandrei) era favorevole all'indipendenza del pubblico ministero, mentre il secondo (Leone) era favorevole a configurarlo come organo del potere esecutivo. Prevalse, per certi aspetti, una tesi intermedia, la cui approvazione ha dato origine al quarto comma dell'articolo 107 della Costituzione vigente, secondo cui: « Il pubblico ministero gode delle garanzie stabilite nei suoi riguardi dalle norme sull'ordinamento giudiziario » — che, come voi tutti sapete, non sono norme costituzionali ma ordinarie —, mentre il secondo comma dell'articolo 101 della Costituzione vigente prevede: « I giudici sono soggetti soltanto alla legge ».

Personalmente ritengo che anche su questo punto avesse ragione Piero Calamandrei e comunque il progetto varato dalla bicamerale introduce un terzo comma nel nuovo articolo 117, secondo cui: « I magistrati del pubblico ministero sono indipendenti da ogni potere ».

Come è dunque possibile che — al di fuori del Parlamento, ma qualche isolata eco c'è stata anche in quest'aula — si continui a paventare il pericolo di una sottoposizione del pubblico ministero al potere politico, in particolare al potere esecutivo? Ignoranza del testo della bicamerale, stampato e diffuso già dal 4

novembre scorso? Cultura del sospetto? Volontà di esacerbare pretestuosamente le tensioni, anche quando non ce ne è alcun motivo? Sinceramente, talora resto allibito, incapace di darmi una risposta plausibile.

Fortunatamente, un consenso vastissimo hanno trovato le nuove norme contenute negli articoli 129 e 130, tra le quali ricordo il principio del diritto penale minimo, quello di concreta offensività, la riserva di codice, la costituzionalizzazione dei principi del giusto processo (e non è solo il processo penale: sono tutti i processi), e quindi il contraddittorio, la parità delle parti, la terzietà del giudice. Una volta confermate e rafforzate le garanzie di autonomia e di indipendenza per tutti i magistrati — ordinari ed amministrativi, giudici e pubblici ministeri —, deriva da qui la separazione delle funzioni tra magistratura giudicante ed inquirente, la cui formulazione tecnico-giuridica, del resto, può essere migliorata senza difficoltà.

Resta aperto — lo so bene, lo sappiamo tutti — il problema dell'articolazione del Consiglio superiore della magistratura ordinaria in sezioni — disposizione approvata senza il mio voto in una contrastata seduta della bicamerale — e la prospettata ipotesi di separazione delle carriere, respinta, anche con il mio voto contrario, dalla stessa bicamerale.

Non credo di sbagliarmi se rilevo che in questi giorni di dibattito generale, pur avendo ciascuna forza politica riaffermato legittimamente i propri diversi punti di vista, le differenti posizioni non si sono tuttavia irrigidite in sterili contrapposizioni.

Su questa materia — apparsa la più incandescente anche nei confronti dell'opinione pubblica e di una parte rilevante della stessa magistratura — a me è sembrato notare un inizio di « disgelo », una maggiore disponibilità da parte di molti — non ancora di tutti — a cercare soluzioni meno contrastate, possibili punti di equilibrio e di convergenza più avanzati e meno divaricanti. Fortunatamente, per individuarli in modo adeguato e sulla base di un confronto costruttivo e sereno,

abbiamo di fronte a noi ancora un congruo lasso di tempo, in relazione al calendario dei nostri lavori (la materia delle garanzie verrà alla fine).

A questo proposito ho già più volte prospettato l'ipotesi di superare l'articolazione in sezioni del CSM ordinario, prevedendo tuttavia che i componenti « togati » vengano eletti in proporzione alla consistenza dei giudici e dei pubblici ministeri nell'ambito della magistratura. Ed ho inoltre prospettato l'ulteriore ipotesi del rinvio alla legge ordinaria per l'eventuale futura separazione dei ruoli giudicanti rispetto a quelli inquirenti, ferme restando le garanzie di autonomia e di indipendenza sia per i giudici che per i magistrati del pubblico ministero. Soltanto a seguito di questa eventuale scelta, fatta in futuro dalla legge ordinaria, si potrebbe conseguentemente prevedere l'articolazione in sezioni del CSM.

Non so se questa complessiva ipotesi potrà diventare il possibile terreno di incontro, ma l'ho voluta ufficializzare in quest'aula in modo che su di essa ci si possa confrontare liberamente, rispettoso delle diverse esigenze prospettate anche nel dibattito generale che stiamo concludendo.

Sono comunque fiducioso che una possibile ampia convergenza possa essere trovata e vada dunque pazientemente ricercata, con grande senso di responsabilità e autentico « spirito costituente » da parte di tutti; vanno evitate contrapposizioni e dilacerazioni foriere di rischi per tutti.

Signor Presidente e colleghi, so bene di non aver affrontato puntualmente tutte le questioni emerse nel dibattito, anche se per alcune altre ho già lavorato per prospettare ipotesi di miglioramento del testo da sottoporre al Comitato della Commissione bicamerale, prima, e al possibile esame da parte dell'aula della Camera, poi.

Non posso, da ultimo, non rilevare, tuttavia, come siano state poste nel dibattito alcune questioni riguardanti anche le garanzie costituzionali, e quindi le com-

petenze della Corte costituzionale, materia di grandissima rilevanza, complessità e delicatezza.

Gli istituti di giustizia costituzionale rappresentano l'elemento di chiusura del sistema delle garanzie riferito all'intero ordinamento. È pertanto evidente che la definizione compiuta di tali istituti potrà essere effettuata solo quando avremo completato l'esame di tutte le altre parti del disegno di riforma costituzionale. L'espansione delle competenze della Corte si è prospettata in diverse direzioni, riconducibili comunque alle due funzioni fondamentali dell'organo di giustizia costituzionale: quello di garanzia di ultima istanza dei diritti fondamentali e quello di arbitrato dei conflitti interistituzionali e tra i soggetti del sistema delle autonomie.

Abbiamo tentato di individuare la soluzione più corretta utilizzando un duplice criterio: guardando, da un lato, al concreto ruolo svolto storicamente dalla Corte nel nostro sistema istituzionale e guardando, dall'altro, alla posizione che potrà ad essa essere attribuita sulla base di una considerazione complessiva del nuovo disegno costituzionale.

Il sindacato in via incidentale delle leggi ha fino ad oggi rappresentato una esperienza contrassegnata da grande originalità ed efficacia; ciò ha permesso alla Corte costituzionale di svolgere la propria funzione di controllo sugli atti legislativi non in astratto, ma nel loro concreto operare nell'ordinamento.

Il testo approvato dalla Commissione bicamerale non intende pertanto alterare la logica del sindacato incidentale, quanto ampliare gli strumenti disponibili nel sistema per rendere possibile il controllo di costituzionalità su aree per le quali, sulla base dell'esperienza applicativa, è risultata difficile fino ad oggi la possibilità di intervento della Corte.

Questa ricerca di più efficaci strumenti di garanzia è stata tuttavia condotta tenendo presenti le esigenze di compatibilità del sistema, su cui a lungo e dettagliatamente mi sono soffermato nella relazione scritta. Sono anche consapevole che talune perplessità e timori si pongono al

riguardo, pur avendo previsto un allargamento della composizione della Corte e la sua possibilità di organizzarsi autonomamente in sezioni. Per questo motivo, senza entrare ora nel merito delle singole questioni — ricorso diretto dei cittadini, ricorso da parte delle minoranze parlamentari, conflitti di attribuzione nei quali siano parti i comuni e le province, tutti istituti per i quali è in ogni caso previsto il rinvio ad una legge costituzionale —, credo sarà opportuna una ulteriore comune riflessione prima di assumere le nostre determinazioni.

Sul sistema delle garanzie, sono convinto che la Commissione bicamerale abbia fatto un lavoro, prima istruttorio poi referente, assai positivo e di grande portata riformatrice. Il cammino da percorrere è ancora lungo, ma, dopo aver ascoltato il dibattito di questi cinque giorni, sono ancor più convinto che il Parlamento questa volta sarà in grado di portare a conclusione il processo riformatore, su cui il popolo sovrano si pronuncerà con l'unico referendum, che chiuderà questa lunga e travagliata fase di transizione (*Applausi*).

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il presidente della Commissione, onorevole D'Alema.

MASSIMO D'ALEMA, Presidente della Commissione parlamentare per le riforme costituzionali. Vorrei innanzitutto ringraziare i numerosi parlamentari che hanno preso la parola in una discussione che è stata assai ampia, impegnativa, seria, ricca (e non soltanto), com'era giusto che fosse, di osservazioni critiche, le quali tuttavia nella stragrande maggioranza degli interventi non hanno messo in discussione la necessità di fare le riforme e l'impegno perché esse divengano nuova legge fondamentale dello Stato.

Il dibattito è stato ricco anche di proposte concrete, di indicazioni assai utili nella individuazione di aspetti irrisolti, di miglioramenti seri ed anche rilevanti che possono essere introdotti nel testo per rendere più convincente e forte

la proposta di riforma della nostra Costituzione.

Non so se il Parlamento rappresenti in qualche modo il paese. Penso di sì. E se questo è vero, ritengo che la discussione che si conclude stamane rappresenti la più clamorosa smentita della tesi, che pure qui è variamente echeggiata, di un generale disinteresse intorno alle riforme costituzionali. Mi sembra difficile che il Parlamento si impegni così appassionatamente su un tema al quale i cittadini non siano per nulla interessati, a meno che non si ritenga che noi siamo una casuale assemblea che rappresenta soltanto se stessa.

Non è così. In realtà, il bisogno delle riforme costituzionali è fortemente avvertito dal paese, anche se non sempre siamo riusciti (lo dico in modo autocritico) a fare arrivare ai cittadini un'informazione ricca, puntuale e precisa dei termini della nostra ricerca, che spesso sono stati presentati in modo distorto, approssimativo, come espressione di una *politique politicienne* che insegue esigenze tattiche o momentanee, e non come espressione di un confronto politico e culturale di grande respiro quale quello che si è potuto ascoltare nella discussione parlamentare di questi giorni.

Sono convinto, ripeto, che le molte critiche servano. Talune sono state mosse in modo a mio giudizio ingiustamente pregiudiziale e distruttivo, qualcun'altra muove da equivoci: ad esempio — vorrei rassicurare a questo riguardo — la mancanza di norme transitorie non è un oscuro complotto contro le regioni a statuto speciale, ma semplicemente una decisione che la Commissione ha preso, io credo saggiamente, ritenendo che le disposizioni finali e transitorie debbano essere presentate alla fine della discussione delle norme ed anche sulla base del risultato del lavoro parlamentare. Forse, se qualche collega avesse scorso gli atti parlamentari (non è obbligatorio, ma facoltativo) si sarebbe risparmiato l'apprensione delle norme scomparse, dell'oscuro

complotto; a volte la lettura degli atti parlamentari contiene notizie istruttive ed utili ad una discussione più serena.

Dalla discussione emerge una larga condivisione delle scelte di fondo che la riforma propone. Questo spesso non significa condivisione del modo in cui nel testo si è data una risposta alle esigenze. Ma non vi è dubbio che il dibattito parlamentare ci dimostra che una scelta federalista è considerata necessaria dalla stragrande maggioranza dei nostri colleghi e che, semmai, l'incoraggiamento è a compiere scelte più coerenti e coraggiose. Entreremo poi nel merito, perché questo coraggio viene indicato in direzioni anche molto diverse l'una dall'altra; e quando passeremo dal dibattito generale alle scelte, sceglieremo quale coraggio è necessario e misureremo le coerenze. Ma io non sono affatto dispiaciuto che noi siamo spronati a scelte ancora più coraggiose nella direzione di un forte decentramento dei poteri dello Stato, di un più marcato autogoverno delle comunità locali e delle regioni, di una più forte diffusione del principio di responsabilità.

La grande maggioranza dei nostri colleghi condivide e comunque accetta l'elezione diretta del Presidente della Repubblica. Si è molto discusso — tornerò su questo punto — sui poteri che debbano essere attribuiti al Presidente della Repubblica eletto dai cittadini, su quale rapporto debba esservi tra il Presidente eletto e il Parlamento, tra il Presidente eletto e il Governo. Ritengo tuttavia, prima di affrontare questi problemi, che l'elezione popolare del Presidente della Repubblica sia un passo in avanti della democrazia italiana, segni la fine di una lunga epoca nella quale l'Italia e la Germania, dopo la sconfitta del fascismo e del nazismo, sono stati tra i pochi grandi paesi democratici del mondo non retti da una monarchia a non prevedere l'elezione popolare del Presidente della Repubblica. Il fatto che nel nostro paese il Presidente della Repubblica sia eletto dai cittadini è un segno dell'approdo di una lunga evoluzione democratica, della

fine della paura verso una democrazia fragile quale oggi il nostro paese non è più.

Nella nostra discussione dobbiamo forse liberarci da un collegamento che immiserisce questo tema, che riduce il tema dell'elezione diretta in relazione al tema della stabilità di Governo. Penso in realtà che l'elezione popolare del Presidente della Repubblica corrisponda innanzitutto alla necessità di dare più forza ed autorevolezza alle istituzioni dello Stato, a collegarle più fortemente al popolo, a dare ad esse una più forte legittimazione in un paese in cui la debolezza delle istituzioni è una debolezza della democrazia; perché alla debolezza delle istituzioni fa da contrappeso la forza di altri poteri, assai profondamente radicati nella nostra società.

Credo anche che sia largamente condivisa l'esigenza di un superamento dell'attuale procedimento legislativo, di quel bicameralismo perfetto che certamente ha corrisposto ad un'esigenza di garanzia, di ponderazione nel procedimento legislativo, che ha rafforzato quella centralità del Parlamento e delle forze politiche nel Parlamento rappresentate che ha lungamente caratterizzato il nostro sistema, ma che non appare più al passo con le necessità di un sistema democratico, da una parte in grado di prendere le sue decisioni in modo più rapido e dall'altra in grado di mettere in evidenza la responsabilità politica, il principio di responsabilità politica, e quindi una più chiara dialettica tra Governo e opposizione, anche nella vita parlamentare; una dialettica più chiara e più nitida di quanto non abbia potuto delinarsi in una lunga storia repubblicana, nella quale la sostanziale impossibilità di cambiare le classi dirigenti al Governo, se non attraverso un processo di cooptazione o di trasformismo, ha fatto da contrappeso ad un coinvolgimento in un meccanismo di codicisione parlamentare delle grandi forze popolari escluse dal governo del paese. Non nego affatto che questo sia stato un modo di garantire un equilibrio democratico, di includere in una comune respon-

sabilità forze divise da pregiudiziali ideologiche, dalla guerra fredda. Ma quella lunga stagione è finita e dobbiamo pensare ad un nuovo parlamentarismo nel quale si incardini in modo più nitido e trasparente una dialettica tra Governo ed opposizione sul modello delle grandi democrazie del mondo occidentale (e comunque, ormai, dell'Europa).

Queste esigenze sono largamente condivise e mi ha fatto davvero piacere sentire nelle parole dell'onorevole Nilde Iotti, diciamo, assai nette e coraggiose, la critica — lo ricordava anche Cesare Salvi — più coraggiosa dei limiti della Costituzione del 1948; tanto più coraggiosa a fronte di certe difese d'ufficio improntate ad un conservatorismo pigro e pauroso. E cioè che già nella Costituzione del 1948 si risentiva troppo di impostazioni del passato, di un influsso del sistema liberale prefascista e non si teneva conto a sufficienza di un dibattito che il costituzionalismo europeo aveva affrontato negli anni trenta — da cui l'Italia era rimasta, ovviamente, tagliata fuori — che andava sotto il nome del razionalismo del potere e cercava un equilibrio nuovo e più moderno tra Parlamento e Governo. Vale a dire che dall'autorevolezza di un costituente, di uno di quei padri costituenti — in questo caso si direbbe «madre»; giustamente il pensiero femminile rifiuterebbe l'uso dell'espressione padre...! — al cui lavoro, alla cui tensione ideale ci si è variamente riferiti, viene la testimonianza dei limiti di quell'impianto costituzionale, dei limiti, già allora, di un parlamentarismo puro che non regolamentava la forma di governo, la cui riproposizione oggi, a mio giudizio, sarebbe davvero impensabile. Questo non significa affatto che il Parlamento, come lo delineiamo nel progetto di riforma, non resti un punto centrale del sistema democratico.

Ora, dalla discussione emergono linee di correzione, di evoluzione del progetto. Su alcune di queste linee proposte voglio dire brevemente la mia opinione, anche perché ritengo che i relatori siano intervenuti in modo assai convincente, persino brillante, replicando a critiche talora ec-

cessive e dimostrando soprattutto una cosa: che le proposte della Commissione possono essere condivise o meno, possono essere diversamente ordinate, ma si ispirano al costituzionalismo contemporaneo, non sono delle stravaganze, delle invenzioni, un «pasticcio». Mentre talora alcune delle proposte che da posizioni critiche si avanzano — come mi sforzerò di dimostrare — esse si sono proposte che non corrispondono a nessuna esperienza nel mondo ed io temo che questo non sia casuale. Temo che ci siano delle serie ragioni per cui in nessun paese del mondo si scambia il ruolo del Presidente della Repubblica o del Capo del Governo con quello del sindaco o altre cose di questo tipo, che mi sembra si ispirino a visioni rozze, forse politicamente comprensibili, ma difficilmente traducibili in una proposta costituzionale.

Per quanto attiene alla forma di Stato, a me sembra che le critiche — che d'altro canto, con notevole abilità e astuzia dialettica, il relatore D'Onofrio aveva anticipato a se stesso, in modo da porsi in una posizione assolutamente tranquilla, nel senso di proponente e critico del testo, maggioranza e opposizione a sé medesimo (come si vede che la tradizione conta e che l'abitudine di far da Governo e opposizione maturata in lunghi anni è utile anche nella seconda Repubblica...!)...

ALFREDO BIONDI. Non è il solo!

MASSIMO D'ALEMA, *Presidente della Commissione parlamentare per le riforme costituzionali*. ... — i punti critici, i nodi da risolvere sono quelli che sono stati indicati.

C'è forse ancora il peso di un eccesso di poteri statali, che io non ravviso tanto nella elencazione. Qui D'Onofrio è stato assolutamente convincente nel ricordare le lunghissime elencazioni delle Costituzioni federali. Starei a dire che è proprio la scelta di un rovesciamento dell'articolo 117, è proprio la decisione di attribuire alle regioni una potestà legislativa generale che obbliga alla elencazione delle potestà legislative del Parlamento nazio-