

nale. Se noi avessimo voluto fare l'elenco dei poteri delle regioni, sarebbe stato un lungo elenco. Ma quello c'è già nella Costituzione attuale; avremmo potuto allungarlo un po', ma non avremmo mutato il criterio.

È proprio nelle Costituzioni federali che vi sono i lunghi elenchi dei poteri che restano allo Stato centrale, poteri che possono anche far sorridere, come sono, ad esempio, la ginnastica, i pesi o le misure, ma che comunque corrispondono alle necessità.

Forse questo eccesso di poteri statali si può riscontrare, così come ci hanno detto i comuni e le regioni italiane, in una norma di chiusura che, nella sua indeterminatezza, può apparire un *passé-partout*. Intendiamoci: norme di chiusura di questo tipo ci sono in tutte le costituzioni ed alcune di esse sono ancora più indeterminate. Tuttavia, capisco il sospetto che nasce da una tradizione centralistica; capisco, cioè, il modo in cui le classi dirigenti regionali e locali guardano a noi sulla base dell'esperienza del passato, cioè di quel denegato regionalismo, di quello svuotamento della riforma regionale, che è la storia d'Italia.

Siccome questo sentimento ha un fondamento, credo che dobbiamo cercare di dare una risposta positiva, di limitare, di precisare, di non introdurre in Costituzione strumenti che possano essere utili in modo troppo arbitrario per svuotare i nuovi poteri regionali e delle comunità locali.

Quanto al federalismo italiano, io stesso più volte ho denunciato l'anomalia e l'improprietà riscontrabili nell'uso dell'espressione « federalismo ». Nei paesi in cui vi sono Costituzioni federali il federalismo è, innanzitutto, il frutto di una vicenda storica. Noi non possiamo riscrivere la storia d'Italia (lo dico agli amici della lega). Forse, se avessero prevalso i federalisti lombardi anziché il centralismo sabauda, la storia d'Italia sarebbe stata diversa, ma è difficile ora pensare che, non dico la Commissione bicamerale, che ha esaurito i suoi lavori, ma neppure

quest'aula, così più ricca di dottrina, possa cambiare la storia del nostro paese.

Qualcuno ci ha subito aiutato dicendo che si sarebbe dovuto parlare di « neofederalismo ». Quello del ricorso al « neo » è un sistema magico che consente... Io non mi permetto, anche perché temo le righe rosse e blu dei professori, di utilizzare queste espressioni.

Parliamo di federalismo indubbiamente in termini politici, intendendo un forte decentramento dei poteri dello Stato, anzitutto delle potestà legislative, verso le regioni, ma anche un forte decentramento dei poteri amministrativi verso comuni e province, cioè verso le comunità locali. È chiaro che a tale riguardo sorge immediatamente un forte problema, che è stato posto in modo molto netto dai parlamentari della lega ma anche, ad esempio, dall'amico Salvati.

C'è un'altra possibile scelta — non vi è dubbio — una scelta federale, cioè, che faccia perno sulle regioni e che ricostruisca il *foedus* come patto tra regioni e Stato, probabilmente credo, anche avendo la forza ed il coraggio, sulla scorta di studi fatti in questi anni, di ripensare i confini delle regioni italiane, per rendere più efficace il federalismo. Questa è una scelta possibile. Naturalmente, esigerebbe una forza politica straordinaria di questo Parlamento, anche perché urterebbe con i sentimenti, le attese, le aspettative, la volontà di una larga maggioranza dei nostri concittadini.

Quando si parla del federalismo *adversus* centralismo, c'è la più vasta unità. Se noi andassimo a spiegare ai nostri concittadini che il nostro federalismo consegnerà alle regioni la potestà ordinamentale sui comuni e sulle province, la rivolta dei cittadini sarebbe guidata dai sindaci eletti dai cittadini stessi.

Ecco perché bisogna essere molto attenti: è molto facile creare un fronte della critica ma, in realtà, dentro questo fronte si nascondono impostazioni profondamente diverse, tra le quali noi dobbiamo sapere scegliere.

Ritengo che la storia e la realtà del nostro paese, la stessa realtà istituzionale

che si va trasformando in questi anni di transizione, spingano verso un federalismo anomalo, certamente anomalo, che prevede una pluralità di soggetti istituzionali costitutivi della Repubblica.

Questo non perché, come ha detto qualche collega della lega, vogliamo dividere per comandare, ma perché questa articolazione corrisponde alla realtà storica e istituzionale del paese, ai sentimenti e al modo di vedere dei cittadini che si aspettano dal Parlamento che il sindaco che hanno eletto abbia più poteri, non che i suoi poteri debbano passare attraverso un'assemblea regionale, spesso considerata non meno lontana del Governo di Roma. Allo stesso tempo si aspettano che la regione abbia funzioni più chiare, non di tipo amministrativo, perché semmai la riforma deve incoraggiare il fatto che le regioni abbiano una funzione di programmazione e di legislazione e che per certi aspetti si corregga una distorsione amministrativa del regionalismo italiano che, secondo me, non ha dato buoni frutti.

Io sono convinto, come molti hanno sottolineato, che questa riforma, proprio perché non si tratta di un patto fra regioni e Stato, ma di un complesso decentramento di poteri verso soggetti differenti, richieda di incardinare in un'Assemblea legislativa la rappresentanza del territorio. Questo è un punto da esaminare con attenzione, non per responsabilità della relatrice, ma per la sua evidente complessità — parliamoci chiaro — perché questo è il punto più delicato, in cui il riformatore riforma se stesso. È chiaro che si tratta di una questione complessa. Io non parlerò mai di Senato federale in quest'aula. Qui bisogna parlare di Camera, perché se noi impostiamo il dibattito in altri termini ...

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo e sulle pubbliche amministrazioni*. Il problema non è qui, è lì!

MASSIMO D'ALEMA, *Presidente della Commissione parlamentare per le riforme costituzionali*. ... non ne usciamo.

Il problema è che maturi la generale consapevolezza nella rappresentanza che

bisogna articolare diversamente la rappresentanza stessa, senza creare una Assemblea di serie A ed una di serie B ma, lo ribadisco, articolando diversamente la rappresentanza. Ci sono molte proposte in campo. La mia personale opinione è che troveremo una soluzione se ci orienteremo comunque per una Assemblea elettiva. A tale riguardo credo si commetta un errore da parte dei nostri amici delle regioni e dei comuni non capendo come, nella realtà italiana, un Parlamento di secondo grado avrebbe minore autorevolezza, sarebbe più debole nel rappresentare le ragioni delle autonomie di una Camera federale, ma elettiva, espressione della volontà dei cittadini e quindi forte nel confronto con le istituzioni « centrali ».

So che sto terminando il tempo a mia disposizione e so anche che non sono senatore e che non potrei permettermelo, ma chiedo ancora qualche minuto di tolleranza.

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo e sulle pubbliche amministrazioni*. Su questo tema forse nemmeno al Senato!

MASSIMO D'ALEMA, *Presidente della Commissione parlamentare per le riforme costituzionali*. Vorrei spendere qualche parola sulla forma di governo. Il senatore Salvi ha esposto quanto andava detto ed ha cercato di spiegare il senso di questo semipresidenzialismo europeo che si propone, che certamente non è uno stravagante e pericoloso pasticcio, ma è un impianto costituzionale che somiglia alle Costituzioni che più recentemente si sono scritte nel nostro continente.

Se noi avessimo proposto, come in Polonia, che il Capo dello Stato nomina il Primo ministro, ma che il Parlamento, entro quindici giorni, se non gli va bene, ne può nominare un altro al posto di quello nominato dal Capo dello Stato, ci avreste detto che siamo degli eversori, eppure in quel paese non è avvenuta alcuna guerra civile.

Quello al nostro esame è il modello prevalente nell'Europa dove non ci sono le

monarchie; rispetto a questa forma di semipresidenzialismo, è quello francese che rappresenta un'eccezione. Ma non voglio addentrarmi in una discussione sulla Francia, sui limiti di una soluzione o di un'altra, anche perché lo ha già fatto splendidamente il senatore Salvi. Mi dovette invece consentire di svolgere qualche considerazione banalmente politica e storico-politica.

Noi siamo arrivati ad elaborare questa proposta sulla base di una vicenda, tutta scritta, che è stata travagliata e sofferta. Non si tratta di un modello rocambolesco; il voto lo è stato, mentre il modello è stato lungamente elaborato, ponderato e studiato.

Il momento della decisione è stato sofferto, incerto. Abbiamo cercato un'intesa sulla linea del Governo del Primo ministro fin dall'inizio, non scartando — almeno non la mia parte politica — l'ipotesi di un semipresidenzialismo, sulla scorta delle proposte del professor Sartori o del « documento Maccanico », che si ispirasse al modello francese ma « temperato sulla base della tradizione parlamentare italiana » (cito alla lettera) che noi, fin dall'inizio, non escludevamo. Vorrei anche dire che questa ipotesi non era affatto estranea alla cultura dell'Ulivo. Peraltro ricordo bene un articolo del Presidente Prodi su *la Repubblica*, in risposta ad un articolo del dottor Di Pietro, dove egli indicava nel modello del semipresidenzialismo francese uno sbocco possibile, e da parte sua condiviso, della crisi costituzionale italiana.

So bene anche che nell'Ulivo vi erano posizioni diverse; ricordo il travaglio, nella scrittura del programma comune, nelle posizioni dei popolari, ma non si trattava di un'ipotesi estranea alle forze presenti nell'Ulivo.

Sulla linea del Governo del Primo ministro noi ci eravamo spinti fino ad ipotizzare soluzioni — queste sì — abbastanza estranee rispetto alla tradizione europea perché, preoccupati come eravamo di costruire in Italia un premierato all'inglese (di impiantarli cioè su un sistema politico profondamente diverso),

eravamo arrivati ad ipotizzare che si potesse scrivere il nome del candidato *premier* sulla scheda accanto al nome del candidato deputato (se in Inghilterra si proponesse di scrivere il nome di Tony Blair su tutte le schede, davvero apparirebbe come una stravaganza).

In Europa il premierato si fonda sulla tradizione politica, sulle Costituzioni materiali, sul costume, sulla mentalità, sui sistemi politici e noi volevamo costruirlo su vincoli che a un certo punto apparvero un po' troppo opprimenti (*Commenti del deputato Calderisi*), fino all'estremo di un Capo del Governo eletto in uno con la sua maggioranza, persino con un premio di maggioranza. Ma ve lo immaginate un Parlamento nel quale cento persone sono elette come premio di maggioranza della vittoria del Capo del Governo? Ma quale autonomia o forza avrebbe? Altro che pericolo semipresidenziale! Lì davvero si configurava all'estremo, sotto il nome di Governo del Primo ministro, una forma di presidenzialismo totalmente estranea alla cultura e alla tradizione costituzionale del mondo democratico, perché dove c'è il presidenzialismo il Parlamento è libero e non ha un vincolo fiduciario con il Presidente proprio per poter rappresentare un altro potere.

L'approdo semipresidenziale, a mio parere, nasce anche da queste difficoltà. Oltre un certo limite « europeo » (lo dico tra virgolette) il Governo del Primo ministro non poteva spingersi e certamente noi non avremmo dato una risposta a quella domanda di elezione diretta, di legittimazione diretta delle istituzioni che viene dal paese e di cui certe forze politiche a destra si sono fatte interpreti. Tuttavia vorrei che si capisse che la domanda viene dal paese, non dalla destra.

Credo che da questa soluzione non si possa tornare indietro; l'elezione popolare del Presidente della Repubblica è un approdo convincente della riforma. Noi dobbiamo definire con esattezza, proprio per prevenire i conflitti, i confini e le responsabilità di un Presidente della Repubblica che non può essere stretto in

un'alternativa troppo misera tra funzioni di governo e garanzia. Il senatore Salvi ha già spiegato che vi sono funzioni politiche che non sono meramente arbitrali o di garanzia e che non sono funzioni di governo.

Dobbiamo definire con esattezza la funzione di questo Presidente della Repubblica in modo che la sua elezione popolare, cioè i suoi poteri siano un contributo alla stabilità e non al conflitto e alla instabilità di governo, essendo chiaro che la responsabilità del governare compete al Governo, il quale è l'espressione della maggioranza parlamentare. La stabilità allora non si appoggerà sulla elezione del Presidente della Repubblica, bensì su una legge elettorale in grado di consentire ai cittadini di scegliere la maggioranza parlamentare e in un modo tale che essa sia il più possibile omogenea.

E poi la stabilità, lasciatemelo dire, è un fatto di cultura, di scelte politiche, di maturazione del sistema politico del paese. Infatti, oggi abbiamo una certa stabilità, anche senza le regole che la obbligano, perché è cresciuto un bipolarismo nel quale è forte la coscienza che senza stabilità è debole il paese e non andiamo in Europa; è cambiata la mentalità. Questo non lo si impone per legge, ma costituisce un'evoluzione che fortunatamente è in corso.

Non voglio nascondervi neppure il tema della legge elettorale, che è reale. Siamo stati sconfitti, come è stato qui ricordato. E vorrei dire a chi lamenta che non siamo andati a Parigi ma a Vienna, che la via per Parigi passava attraverso l'adozione del doppio turno uninominale. Chi ha votato contro quella scelta ha ostruito la via per Parigi, politicamente e istituzionalmente. E non mi si venga a dire che è colpa mia: siamo andati da un'altra parte perché lì non siamo potuti andare, per ragioni che qui non voglio rivangare.

Credo allora che, poiché essendo stati battuti abbiamo ripiegato su un'ipotesi di più vasta convergenza della quale l'amico e compagno Cossutta fa una bandiera al punto di considerarla un tema dirimente

per la sopravvivenza del Governo della Repubblica — e a proposito dei patti con la destra trovo un po' forte che la crostata diventi un sinonimo di governabilità, perché quello fu il risultato principale di quelle discussioni — ritengo che quel testo possa essere sviluppato in modi diversi.

Quel testo verso il quale si appuntano moltissime delle critiche — mi trovo nella curiosa situazione che le più violente critiche contro la Commissione bicamerale sono state rivolte ad un'ipotesi di riforma costituzionale che non ho assolutamente condiviso e che mi sono arreso ad accettare soltanto perché le riforme si facessero, e poiché ritengo che bisogna portare i pesi che ci si mettono sulle spalle — credo che possa essere discusso. Si lavori per trasformare quel testo in una proposta di legge, facendo i conti con le critiche, con le aporie, rendendo più trasparente il confronto.

Non c'è nessun modo migliore per liberarsi dei convitati di pietra che scrivere dei testi, esaminarli, discuterli. Credo che in questo modo si aiuti a costituire il confronto costituente in termini più trasparenti.

PRESIDENTE. Mi scusi, presidente D'Alema, la prego di avviarsi alla conclusione, altrimenti corro il rischio di essere accusato di connivenza con l'oratore...!

MASSIMO D'ALEMA, *Presidente della Commissione parlamentare per le riforme costituzionali*. Lei ha ragione, ma sono temi politici...

Non affronto i temi delle garanzie. Avremo modo di parlarne e vorrei fare una considerazione politica, concludendo.

GIULIANO URBANI. Anche questo è a rischio di connivenza!

MASSIMO D'ALEMA, *Presidente della Commissione parlamentare per le riforme costituzionali*. No, avrò modo di farlo anche questo pomeriggio, in una sede non istituzionale.

PRESIDENTE. Se i colleghi consentono, può proseguire.

MASSIMO D'ALEMA, *Presidente della Commissione parlamentare per le riforme costituzionali*. Voglio soltanto dire una cosa da questo punto di vista.

Vi sono alcuni singoli punti che nel testo, come è noto, non ho condiviso e che spero si possano correggere perché — mi riferisco alla parte delle garanzie — ritengo siano sbagliati, controproducenti. In particolare mi riferisco all'articolo che affronta il tema del Consiglio superiore della magistratura, della sua composizione, delle sezioni separate.

Credo però che non si debba dire che la proposta della bicamerale contiene una spallata all'autonomia della magistratura, perché non c'è: non c'è. Se poi vogliamo dire che quel testo è stato frutto di una elaborazione faticosa, che esso reca il segno, qua e là, persino in certe espressioni — non ne faccio colpa a Boato — di un malessere verso la magistratura, di una diffidenza, di una preoccupazione garantista che è cresciuta in questi anni difficili e in forme non sempre giuste — sono garantista ma il garantismo deve essere considerato più ampiamente, come garanzia dei cittadini, come rispetto delle leggi, della legalità e non solo dei diritti degli imputati — questo sì. Nella nostra proposta però non c'è un attacco all'autonomia dei magistrati. Se non diciamo questa verità e subiamo una campagna falsa, a mio giudizio, da questo punto di vista, facciamo un torto al Parlamento, a noi stessi e impostiamo, in modo sbagliato, il necessario confronto con la magistratura. Ho letto la relazione della presidente dell'Associazione nazionale dei magistrati che credo non contenga solo critiche, ma anche proposte delle quali il Parlamento dovrà tener conto, come teniamo conto delle osservazioni provenienti dai comuni, dalle regioni, dai professori, da tutti. Il Parlamento deve dialogare con il paese e tener conto di quello che il paese propone, soprattutto nelle sue espressioni più qualificate.

A mio giudizio, questo dibattito dovrebbe aiutare a sgombrare il campo da posizioni propagandistiche, da timori, da timori politici.

All'onorevole La Malfa vorrei dire che ognuno è padrone di ritenere che le riforme si debbano o non si debbano fare, ma certamente non è vero che il processo riformatore mina la stabilità politica. Una cosa è sicura da questo punto di vista: l'aver avviato un processo riformatore è stato un elemento di rafforzamento nella stabilità politica ed istituzionale del paese. Questo mi è ben chiaro e me ne sono assunto la responsabilità, a garanzia di una stabilità politica che credo di aver costruito come altri, ma non meno di altri, per il paese.

Penso che ce la faremo; ce la faremo in quanto ci libereremo da ragioni contingenti, da calcoli strumentali, da preoccupazioni legate allo sviluppo dei nostri movimenti politici, dal timore che se accettassimo una certa riforma, qualcuno potrebbe costituire un movimento; però, ragionando così, saremo sconfitti.

Qui non c'è nessun asse! Si è polemizzato perché in una certa fase c'era l'asse D'Alema-Berlusconi, l'inciucio; adesso si parla dell'asse D'Alema-Fini. È veramente deprimente introdurre, in un dibattito così importante per il futuro del nostro paese, argomentazioni desunte dalla polemica politica quotidiana più trita!

Credo che qui costruiremo un asse, diciamo così, tra quanti comprendono che stiamo gettando le basi di una nuova stagione democratica per il nostro paese.

Sono interessato a che le riforme, come ho detto più volte, siano sentite come proprie dalla grande maggioranza degli italiani e del Parlamento; sono disposto a collaborare con tutti quelli che guardano lontano e vogliono dare un'impronta al processo riformatore, indipendentemente dalle proprie opinioni politiche.

L'onorevole Berlusconi ha pronunciato un discorso in questa sede, ma ha ragione l'onorevole De Mita quando sostiene che quel discorso non guarda lontano, perché appare prigioniero di convenienze, di problemi, di divisioni...

ELIO VITO. Questo non è un giudizio da presidente della Commissione!

MASSIMO D'ALEMA, *Presidente della Commissione parlamentare per le riforme costituzionali*. È un giudizio mio che lei potrà anche contestare.

ELIO VITO. Non è da vero presidente!

MASSIMO D'ALEMA, *Presidente della Commissione parlamentare per le riforme costituzionali*. Penso, e lo dico con dispiacere, che anche nell'impostazione di rifondazione comunista ci sia un residuo ideologico, propagandistico, perché non è vero che in questa proposta c'è il presidenzialismo, altrimenti non avremmo ricevuto tante critiche da quella parte, così come non è vero che in questa proposta c'è una spallata all'autonomia dei giudici. Quindi, non essendo vere le due critiche principali, tutto il ragionamento appare indebolito da una impostazione propagandistica. So bene che rifondazione comunista rappresenta una ricchezza di cultura e di rappresentanza sociale e spero che questa forza sia nel processo costituente non con un'impostazione propagandistica, ma con la ricchezza delle sue proposte, più di quanto non sia avvenuto sin qui.

Ritengo che questo sia lo spirito con il quale il Parlamento può vincere la sua sfida. Non è soltanto una sfida del Parlamento e del ceto politico: sono convinto che il successo delle riforme sia il successo dell'Italia (*Applausi*).

PRESIDENTE. Ricordo al presidente, ai vicepresidenti della Commissione ed ai relatori il previsto immediato incontro nella biblioteca del Presidente.

Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

#### **Ordine del giorno della prossima seduta.**

PRESIDENTE. Comunico l'ordine del giorno della prossima seduta.

Lunedì 9 febbraio 1998, alle 16:

Interpellanze e interrogazioni.

**La seduta termina alle 14,15.**

#### **CONSIDERAZIONI INTEGRATIVE DELL'INTERVENTO DEL DEPUTATO MARIO PEPE IN SEDE DI DISCUSSIONE SULLE LINEE GENERALI SUL PROGETTO DI LEGGE COSTITUZIONALE N. 3931.**

MARIO PEPE. Entrerò adesso nel merito dell'articolato.

Per quanto riguarda l'articolo 56, il riferimento ai criteri di « omogeneità » e « adeguatezza » pare collidere con la premessa secondo cui le funzioni pubbliche sono ripartite fra i vari livelli di governo locale sulla base di principi di « omogeneità » (in contrario avviso con quanto è parso dalla dottrina dedursi dall'articolo 3 della legge n. 142 del 1990) non sembra bene adattarsi all'esperienza contrassegnata dall'estrema eterogeneità del panorama locale.

In merito all'articolo 58, comma 3, il richiamo esplicito al limite dell'interesse nazionale sembra rivelarsi pericoloso alla luce dell'esperienza di giurisprudenza costituzionale che lo ha utilizzato in funzione di un generale progressivo riaccentramento di competenze pure in origine — e formalmente — assegnate alle regioni.

Per ciò che concerne l'articolo 58, comma 7, l'esercizio del potere sostitutivo del Governo deve, in ogni caso, compiersi nel principio di reale collaborazione (richiamo mancante nella formulazione testuale).

Riguardo all'articolo 60, è opinabile l'attribuzione allo Statuto della competenza a determinare i casi di scioglimento anticipato del consiglio regionale.

Per ciò che attiene l'articolo 62, la legge che definisce i parametri al di sotto dei quali si accede al fondo perequativo, è una legge bicamerale?

L'articolo 76 riguarda il profilo basso della Conferenza Stato-comuni-province-Regioni. Si potrebbe esplicitare che essa è

strumento generale di raccordo tra gli interessi statali e quelli delle autonomie locali.

In merito all'articolo 89, l'integrazione del Senato in sessione speciale appare una soluzione poco acconcia in quanto, oltretutto, non sembra rafforzare il momento decisionale (la deliberazione in via definitiva della legge spetta, infatti, alla sola Camera dei deputati — articolo 89, comma 3) ma solo quello procedimentale. Sarebbe stato allora sufficiente prevedere il parere della Conferenza Stato-regioni-province e comuni. Inoltre, nell'elenco delle materie ex articolo 89 per cui è necessario l'intervento del Senato «in sessione speciale», manca ogni riferimento a leggi che riguardano le «politiche comunitarie» i cui effetti si propagano inevitabilmente a livello locale.

Per quel che concerne l'articolo 90 appare, forse, opportuno traslare alcune delle materie che, ex articolo 58 del progetto, spettano alla competenza esclusiva dello Stato, nel novero delle leggi necessariamente «bicamerali». Si potrebbe, in tale prospettiva, rafforzare la profilatura regionalistica delle competenze

senatoriali, ma solo a patto di connotarne corrispondentemente la natura rappresentativa. Ciò, del resto, potrebbe anche prefigurare un utilizzo corretto del principio di sussidiarietà che, al momento, appare non adeguatamente — e manifestamente — correlato a soluzioni strutturali e procedurali efficaci.

Riguardo all'articolo 116, la partecipazione delle regioni alla definizione degli indirizzi di politica comunitaria deve quanto meno essere precisata, nelle concrete modalità, in una legge bicamerale.

Nel complesso, dunque, il progetto di riforma della parte II della Costituzione deve delineare, con maggiore nettezza di contorni, il rapporto tra i diversi livelli di governo.

---

---

*IL CONSIGLIERE CAPO  
DEL SERVIZIO STENOGRAFIA*

DOTT. VINCENZO ARISTA

---

*L'ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE*

DOTT. PIERO CARONI

---

*Licenziato per la stampa  
dal Servizio Stenografia alle 16,15.*