

RESOCONTO STENOGRAFICO

306.

SEDUTA DI VENERDÌ 30 GENNAIO 1998

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE LUCIANO VIOLANTE

INDICE

	PAG.		PAG.
Modifica del programma e calendario dei lavori dell'Assemblea (9-27 febbraio 1998) .	3	<i>(Repliche dei relatori – A.C. 3931)</i>	36
Progetto di legge costituzionale – Revisione della parte seconda della Costituzione – A.C. 3931 (Seguito della discussione)	9	Presidente	36, 47, 53, 57, 68, 70
<i>(Ripresa discussione sulle linee generali – A.C. 3931)</i>	9	Boato Marco (misto-verdi-U), <i>Relatore sul sistema delle garanzie</i>	57
Presidente	16, 34, 36	Cossutta Armando (RC-PRO), <i>Relatore di minoranza</i>	36, 39
Acierno Alberto (misto-P.Segni-lib.)	32	D'Alema Massimo (SD-U), <i>Presidente della Commissione parlamentare per le riforme costituzionali</i>	49, 62, 64, 66, 68, 69, 70
Colletti Lucio (FI)	27	Dentamaro Marida (Federazione Cristiano Democratica – CDU), <i>Relatore sul Parlamento e le fonti normative e sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea</i>	53
Corsini Paolo (SD-U)	24	D'Onofrio Francesco (Federazione Cristiano Democratica – CCD), <i>Relatore sulla forma di Stato</i>	40, 47
Frattini Franco (FI)	22	Salvi Cesare (Sinistra Democratica – l'Ulivo), <i>Relatore sulla forma di governo e sulle pubbliche amministrazioni</i>	47, 49, 66
Guarino Andrea (PD-U)	16	Ordine del giorno della prossima seduta ..	70
Mancuso Filippo (FI)	16	Considerazioni integrative dell'intervento del deputato Mario Pepe (A.C. 3931)	70
Marotta Raffaele (FI)	33, 34, 35		
Parenti Tiziana (FI)	13		
Pepe Mario (PD-U)	28		
Valensise Raffaele (AN)	19		
Vozza Salvatore (SD-U)	9		

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

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

La seduta comincia alle 9,05.

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

(È approvato).

Modifica del programma e calendario dei lavori dell'Assemblea per il periodo 9-27 febbraio 1998.

PRESIDENTE. Comunico che, a seguito della riunione della Conferenza dei presidenti di gruppo del 29 gennaio 1998, il programma dei lavori per i mesi di febbraio e marzo 1998 è stato aggiornato, ai sensi del terzo periodo del comma 6 dell'articolo 23 del regolamento, nel modo seguente:

Per il mese di febbraio agli argomenti già iscritti in programma si aggiungono i seguenti:

Disegno di legge C. 4468 di conversione del decreto-legge n. 4 del 1998 — Sostegno al reddito ed incentivi all'occupazione (*scadenza 22 marzo 1998*);

Proposta di legge C. 1183-1422-C — Istituzione di una Commissione d'inchiesta sulla Federconsorzi (*approvato dalla Camera e modificato dal Senato*);

Proposta di legge C. 1551 — Ineleggibilità alle cariche negli enti locali;

Disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 455 del 1997 — Comuni-

cazioni radiomobili — (*se trasmesso in tempo utile dal Senato*) (*scadenza 1° marzo 1998*);

Esame delle domande di autorizzazione a procedere all'arresto nei confronti del deputato Cito (Doc. IV n. 10-A e Doc. IV n. 9, se concluso in tempo utile dalla Giunta per le autorizzazioni).

Nella seduta di giovedì 12 febbraio la Camera procederà all'elezione di quattro componenti l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

Per il mese di marzo agli argomenti già iscritti in programma si aggiungono i seguenti:

Esame delle relazioni del Comitato parlamentare per i servizi di informazione e sicurezza e per il segreto di Stato (Doc. XXXIV, nn. 1 e 2);

Seguito dell'esame del disegno di legge C. 2853-B — Metanizzazione del Mezzogiorno;

Discussione della mozione Bono ed altri n. 1-00223 — Disciplina internazionale dell'uso della rete telematica Internet;

Conto consuntivo delle spese interne della Camera dei deputati per l'anno 1997 e progetto di bilancio delle spese interne per l'anno 1998 e per il triennio 1998-2000;

Esame del disegno di legge C. 3254 — Circolazione beni culturali.

È stato altresì predisposto, ai sensi dell'articolo 24, comma 3, del regolamento, il seguente calendario dei lavori per il periodo 9-27 febbraio 1998:

Lunedì 9 febbraio (pomeridiana):

Svolgimento di interpellanze e di interrogazioni.

Martedì 10 e mercoledì 11 febbraio (antimeridiana):

Svolgimento di interpellanze e di interrogazioni;

(pomeridiana — ore 15-23):

Seguito dell'esame del progetto di legge costituzionale C. 3931 — Revisione della parte seconda della Costituzione.

Nella seduta antimeridiana di mercoledì 11 febbraio avrà luogo lo svolgimento di interpellanze urgenti.

Alla ripresa pomeridiana della seduta di mercoledì 11 febbraio, dalle ore 15 alle ore 16, avrà luogo lo svolgimento di interrogazioni a risposta immediata.

Giovedì 12 febbraio (antimeridiana — ore 9-10,30):

Svolgimento di interpellanze urgenti o di altri strumenti di sindacato ispettivo;

(ore 10,30):

Votazione per schede per l'elezione, con voto limitato, di quattro componenti l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni;

Giovedì 12 (ore 15-23) e Venerdì 13 febbraio (antimeridiana e pomeridiana):

Discussione sulle linee generali della proposta di legge C. 1183-1422-C — Commissione d'inchiesta sulla Federconsorzi — (approvata dalla Camera e modificato dal Senato);

Discussione sulle linee generali del disegno di legge C. 4484 di conversione del decreto-legge n. 438 del 1997 — Prevenzione e recupero tossicodipendenze (approvato dal Senato) (scadenza 20 febbraio 1998);

Discussione sulle linee generali del disegno di legge C. 4468 di conversione del decreto-legge n. 4 del 1998 — Sostegno al reddito ed incentivi all'occupazione (scadenza 22 marzo 1998);

Discussione sulle linee generali del disegno di legge C. 4229 — Modifiche alle leggi nn. 59 e 127 del 1997 e norme sulla formazione personale nelle pubbliche amministrazioni (collegato alla manovra di finanza pubblica per il 1998).

Lunedì 16 febbraio (a partire dalle 16):

Eventuale seguito della discussione sulle linee generali dei progetti di legge iscritti in calendario per le sedute di giovedì 12 e venerdì 13 febbraio.

Martedì 17, mercoledì 18 e giovedì 19 febbraio (antimeridiana):

Svolgimento di interpellanze e di interrogazioni.

Martedì 17 (ore 15-23), mercoledì 18 (ore 16-23), giovedì 19 (ore 15, con eventuale prosecuzione notturna) e venerdì 20 febbraio (a partire dalle ore 9 e con votazioni sino alle ore 14):

Seguito dell'esame del disegno di legge C. 4484 di conversione del decreto-legge n. 438 del 1997 — Prevenzione e recupero tossicodipendenze (approvato dal Senato) (scadenza 20 febbraio 1998);

Seguito dell'esame del disegno di legge C. 4468 di conversione del decreto-legge n. 4 del 1998 — Sostegno al reddito ed incentivi all'occupazione (scadenza 22 marzo 1998);

Seguito dell'esame del disegno di legge C. 4229 — Modifiche alle leggi nn. 59 e

127 del 1997 e norme sulla formazione personale nelle pubbliche amministrazioni (*collegato alla manovra di finanza pubblica per il 1998*);

Seguito dell'esame della proposta di legge C. 1183-1422-C — Commissione d'inchiesta sulla Federconsorzi (*approvata dalla Camera e modificato dal Senato*);

Esame della proposta di legge C. 1551 — Modifiche alla legge n. 55 del 1990 in materia di ineleggibilità alle cariche negli enti locali.

Nella seduta pomeridiana di mercoledì 18, dalle ore 15 alle ore 16, avrà luogo lo svolgimento di interrogazioni a risposta immediata.

Nella seduta antimeridiana di giovedì 19 febbraio avrà luogo lo svolgimento di interpellanze urgenti.

Lunedì 23 febbraio (con inizio alle ore 16):

Discussione sulle linee generali del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 455 del 1997 — Comunicazioni radiomobili (*se trasmesso in tempo utile dal Senato*) (*scadenza 1° marzo 1998*).

Martedì 24, mercoledì 25 e giovedì 26 febbraio (antimeridiana):

Svolgimento di interpellanze e di interrogazioni;

Martedì 24 (ore 15, con prosecuzione notturna) e mercoledì 25 febbraio (ore 12-14):

Seguito dell'esame del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 455 del 1997 — Comunicazioni radiomobili (*se trasmesso in tempo utile dal Senato*) (*scadenza 1° marzo 1998*);

Esame della domanda di autorizzazione a procedere all'arresto nei confronti del deputato Cito (Doc. IV, n. 10/A);

Esame della domanda di autorizzazione a procedere all'arresto nei confronti del deputato Cito (Doc. IV, n. 9) (*se conclusa in tempo utile dalla Giunta per le autorizzazioni*).

Mercoledì 25 (ore 16-23), giovedì 26 (ore 15-23) e venerdì 27 febbraio (ore 9-14):

Seguito dell'esame del progetto di legge costituzionale C. 3931 — Revisione della parte seconda della Costituzione.

Nella seduta pomeridiana di mercoledì 25, dalle ore 15 alle 16, avrà luogo lo svolgimento di interrogazioni a risposta immediata.

È stato infine definito il seguente contingentamento dei tempi per l'esame degli argomenti iscritti in calendario:

Il tempo complessivo riservato all'esame del disegno di legge collegato C. 4229 — Pubblica amministrazione — è di 15 ore, ripartite nel modo seguente:

discussione generale: 7 ore;
seguito dell'esame: 8 ore.

Il tempo per la discussione generale è ripartito nel modo seguente:

tempo per il relatore: 20 minuti;

tempo per eventuale relatore di minoranza: 10 minuti;

tempo per il Governo: 20 minuti;

tempo per il gruppo misto: 30 minuti;

tempo per i richiami al regolamento: 10 minuti;

tempo per interventi a titolo personale: 1 ora e 5 minuti;

tempo per i gruppi: 4 ore e 25 minuti.

Il tempo a disposizione del gruppo misto è ripartito tra le componenti politiche costituite al suo interno nel modo seguente:

verdi: 10 minuti; CDU: 6 minuti; SI: 6 minuti; minoranze linguistiche: 3 minuti; patto Segni-liberali: 3 minuti; la rete: 2 minuti.

Il tempo a disposizione dei gruppi è ripartito nel modo seguente:

sinistra democratica-l'Ulivo: 30 minuti;

forza Italia: 40 minuti;

alleanza nazionale: 38 minuti;

popolari e democratici-l'Ulivo: 30 minuti;

lega nord per l'indipendenza della Padania: 35 minuti;

rifondazione comunista-progressisti: 30 minuti;

CCD: 33 minuti;

rinnovamento italiano: 30 minuti;

Il tempo per l'esame degli articoli, sino alla votazione finale, è ripartito nel modo seguente:

tempo per i relatori: 15 minuti;

tempo per eventuale relatore di minoranza: 10 minuti;

tempo per il Governo: 15 minuti;

tempo per il gruppo misto: 25 minuti;

tempo per i richiami al regolamento: 10 minuti;

tempi tecnici per le operazioni di voto: 2 ore;

tempo per interventi a titolo personale: 1 ora;

tempo per i gruppi: 4 ore.

Il tempo a disposizione del gruppo misto è ripartito tra le componenti politiche costituite al suo interno nel modo seguente:

verdi: 8 minuti; CDU: 5 minuti; SI: 4 minuti; minoranze linguistiche: 3 minuti; patto Segni-liberali: 3 minuti; la rete: 2 minuti.

Il tempo a disposizione dei gruppi è ripartito nel modo seguente:

sinistra democratica-l'Ulivo: 44 minuti;

forza Italia: 42 minuti;

alleanza nazionale: 38 minuti;

popolari e democratici-l'Ulivo: 26 minuti;

lega nord per l'indipendenza della Padania: 30 minuti;

rifondazione comunista-progressisti: 20 minuti;

CCD: 22 minuti;

rinnovamento italiano: 18 minuti.

Il tempo complessivo riservato all'esame della proposta di legge C. 1551, riguardante l'ineleggibilità alle cariche negli enti locali, è di 9 ore e 10 minuti, ripartito nel modo seguente:

discussione generale: 6 ore e 10 minuti;

seguito dell'esame: 3 ore.

Il tempo per la discussione generale è ripartito nel modo seguente:

tempo per il relatore: 15 minuti;

tempo per il Governo: 15 minuti;
tempo per il gruppo misto: 30 minuti;
tempo per richiami al regolamento: 10 minuti;
tempo per interventi a titolo personale: 1 ora;
tempo per i gruppi: 4 ore.

Il tempo a disposizione del gruppo misto è ripartito tra le componenti politiche costituite al suo interno nel modo seguente:

verdi: 10 minuti; CDU: 6 minuti; SI: 6 minuti; minoranze linguistiche: 3 minuti; patto Segni-liberali: 3 minuti; la rete: 2 minuti.

Il tempo a disposizione dei gruppi è ripartito nel modo seguente:

sinistra democratica-l'Ulivo: 30 minuti;
forza Italia: 30 minuti;
alleanza nazionale: 30 minuti;
popolari e democratici-l'Ulivo: 30 minuti;
lega nord per l'indipendenza della Padania: 30 minuti;
rifondazione comunista-progressisti: 30 minuti;
CCD: 30 minuti;
rinnovamento italiano: 30 minuti.

Il tempo per l'esame degli articoli, sino alla votazione finale, è ripartito nel modo seguente:

tempo per il relatore: 10 minuti;
tempo per il Governo: 10 minuti;
tempo per il gruppo misto: 15 minuti;

tempo per i richiami al regolamento: 10 minuti;
tempi tecnici per le operazioni di voto: 10 minuti;
tempo per interventi a titolo personale: 25 minuti;
tempo per i gruppi: 1 ora e 40 minuti.

Il tempo a disposizione del gruppo misto è ripartito tra le componenti politiche costituite al suo interno nel modo seguente:

verdi: 5 minuti; CDU: 3 minuti; SI: 3 minuti; minoranze linguistiche: 2 minuti; patto Segni-liberali: 2 minuti; la rete: 1 minuto.

Il tempo a disposizione dei gruppi è ripartito nel modo seguente:

sinistra democratica-l'Ulivo: 19 minuti;
forza Italia: 15 minuti;
alleanza nazionale: 13 minuti;
popolari e democratici-l'Ulivo: 13 minuti;
lega nord per l'indipendenza della Padania: 12 minuti;
rifondazione comunista-progressisti: 10 minuti;
CCD: 9 minuti;
rinnovamento italiano: 9 minuti.

Il tempo complessivo riservato all'esame della proposta di legge C. 1183-1422-C, riguardante l'istituzione di una Commissione d'inchiesta sulla Federconsorzi, è di 9 ore e 10 minuti, ripartito nel modo seguente:

discussione generale: 6 ore e 10 minuti;

seguito dell'esame: 3 ore.

Il tempo per la discussione generale è ripartito nel modo seguente:

tempo per il relatore: 15 minuti;

tempo per il Governo: 15 minuti;

tempo per il gruppo misto: 30 minuti;

tempo per richiami al regolamento: 10 minuti;

tempo per interventi a titolo personale: 1 ora;

tempo per i gruppi: 4 ore.

Il tempo a disposizione del gruppo misto è ripartito tra le componenti politiche costituite al suo interno nel modo seguente:

verdi: 10 minuti; CDU: 6 minuti; SI: 6 minuti; minoranze linguistiche: 3 minuti; patto Segni-liberali: 3 minuti; la rete: 2 minuti.

Il tempo a disposizione dei gruppi è ripartito nel modo seguente:

sinistra democratica-l'Ulivo: 30 minuti;

forza Italia: 30 minuti;

alleanza nazionale: 30 minuti;

popolari e democratici-l'Ulivo: 30 minuti;

lega nord per l'indipendenza della Padania: 30 minuti;

rifondazione comunista-progressisti: 30 minuti;

CCD: 30 minuti;

rinnovamento italiano: 30 minuti.

Il tempo per l'esame degli articoli, sino alla votazione finale, è ripartito nel modo seguente:

tempo per il relatore: 10 minuti;

tempo per il Governo: 10 minuti;

tempo per il gruppo misto: 15 minuti;

tempo per i richiami al regolamento: 10 minuti;

tempi tecnici per le operazioni di voto: 10 minuti;

tempo per interventi a titolo personale: 25 minuti;

tempo per i gruppi: 1 ora e 40 minuti.

Il tempo a disposizione del gruppo misto è ripartito tra le componenti politiche costituite al suo interno nel modo seguente:

verdi: 5 minuti; CDU: 3 minuti; SI: 3 minuti; minoranze linguistiche: 2 minuti; patto Segni-liberali: 2 minuti; la rete: 1 minuto.

Il tempo a disposizione dei gruppi è ripartito nel modo seguente:

sinistra democratica-l'Ulivo: 19 minuti;

forza Italia: 15 minuti;

alleanza nazionale: 13 minuti;

popolari e democratici-l'Ulivo: 13 minuti;

lega nord per l'indipendenza della Padania: 12 minuti;

rifondazione comunista-progressisti: 10 minuti;

CCD: 9 minuti;

rinnovamento italiano: 9 minuti.

Il tempo complessivo riservato all'esame di ciascuna delle domande di autorizzazione a procedere all'arresto nei confronti del deputato Cito — Doc. IV nn. 9-A e 10-A, è di 5 ore, ripartito nel modo seguente:

tempo per il relatore: 15 minuti;

tempo per il gruppo misto: 50 minuti (comprensivi di 30 minuti per l'eventuale intervento dell'onorevole Cito);

tempo per richiami al regolamento: 10 minuti;

tempi tecnici per le operazioni di voto: 5 minuti;

tempo per interventi a titolo personale: 45 minuti;

tempo per i gruppi: 2 ore e 55 minuti.

Il tempo a disposizione del gruppo misto è ripartito tra le componenti politiche costituite al suo interno nel modo seguente:

verdi: 7 minuti; CDU: 4 minuti; SI: 4 minuti; minoranze linguistiche: 2 minuti; patto Segni-liberali: 2 minuti; la rete: 1 minuto.

Il tempo a disposizione dei gruppi è ripartito nel modo seguente:

sinistra democratica-l'Ulivo: 35 minuti;

forza Italia: 27 minuti;

alleanza nazionale: 24 minuti;

popolari e democratici-l'Ulivo: 21 minuti;

lega nord per l'indipendenza della Padania: 19 minuti;

rifondazione comunista-progressisti: 17 minuti;

CCD: 16 minuti;

rinnovamento italiano: 16 minuti.

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

Seguito della discussione del progetto di legge costituzionale: Revisione della parte seconda della Costituzione (3931) (ore 9,13).

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

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

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

SALVATORE VOZZA. Signor Presidente, signor presidente della bicamerale, è un buon testo di riforma della seconda parte della Costituzione quello che la Commissione bicamerale ha presentato all'esame del Parlamento? Risponde all'esigenza di indicare una via d'uscita alla transizione democratica che da tempo è aperta nel nostro paese; serve ad assicurare la stabilità dei Governi?

C'è uno sconfinamento, nella prima parte della Costituzione, su principi e valori dei quali il presidente D'Alema, nella sua relazione, ha richiamato il significato ancora attuale? Ancora, la questione delicata della giustizia, è dentro un equilibrio tale che la modifica delle norme presentate trascinerebbe con sé l'insieme della proposta di riforma? Dal modo in cui alcuni esponenti politici hanno reagito, anche ieri, alle dichiarazioni del Presidente della Repubblica sembrerebbe che si tratti proprio della questione su cui c'è la più forte sensibilità.

È possibile ipotizzare uno stralcio dell'intera materia? Le stesse questioni che

attengono alla forma di Stato e di governo possono essere poste in un diverso equilibrio? È possibile riflettere su una questione che è stata posta di recente, e cioè se basti solo un referendum per decidere sull'insieme della riforma?

Partire a questi interrogativi serve per capire se ci siano spazi per introdurre modifiche, anche sostanziali, al testo. Queste ed altre domande accompagnano l'esame del testo in discussione e, del resto, hanno accompagnato anche i lavori della bicamerale. Sono domande che anche alcuni di noi si pongono, senza che ciò significhi in alcun modo sottovalutazione del lavoro fatto dalla bicamerale o faccia venir meno l'impegno affinché il processo delle riforme abbia un esito positivo.

Il confronto sull'insieme della proposta di riforma deve potersi svolgere però in un clima di grandissima tolleranza, così come il presidente D'Alema ha indicato nella sua relazione, predisponendosi ad un ascolto vero delle posizioni diverse, dei suggerimenti, delle critiche, ma anche dei dissensi più aspri. Il tema delle riforme, il suo esito hanno bisogno di un compromesso alto, è stato detto, che però è cosa diversa — vorrei sottolineare questo aspetto — dall'equilibrio che i vari leader riescono a raggiungere tra loro.

Nel processo di revisione della seconda parte della Costituzione si devono riconoscere non solo tutte le forze politiche, ma anche l'insieme del paese. Ecco perché non deve apparire superflua la richiesta di analizzare anche i cambiamenti che sono intervenuti nella società. Un nuovo patto, nuove regole, devono servire anche per rispondere alle esigenze nuove che le donne, i giovani, il mondo del volontariato e dell'associazionismo hanno posto con forza in questi anni alla politica ed alle istituzioni.

Porre anche queste questioni può apparire un modo per allargare la discussione su temi astratti rispetto all'esigenza concreta di scrivere delle norme? Può darsi. Se è vero, però, che l'esigenza di rivedere la Costituzione non può essere datata con l'esplosione del sistema politico

a seguito di tangentopoli, perché già prima si era manifestata la crisi dei partiti e di un certo modello istituzionale, allora diventa necessario e concreto ripartire dalla società, dai mutamenti intervenuti, dalla stessa nuova prospettiva europea, dai processi di globalizzazione che non solo stanno cambiando profondamente i modelli produttivi, ma influiscono anche sui concetti attinenti al ruolo e alla autonomia degli Stati nazionali. I modelli istituzionali e costituzionali dunque presuppongono che alla base ci sia anche un'idea precisa del modello democratico che si vuole affermare. Noi dobbiamo guardare — ed abbiamo guardato nel corso di questi mesi — alle altre esperienze europee, ma non possiamo non partire dalla nostre esigenze, dalla realtà del nostro paese.

Venendo al merito di alcune questioni, sulla forma di Stato il lavoro conclusivo della Commissione bicamerale ha corretto fortemente una impostazione che aveva completamente ribaltato il rapporto tra pubblico e privato, assegnando agli enti pubblici un ruolo di sussidiarietà residua rispetto alle funzioni che i privati non erano in grado di svolgere adeguatamente. Apprezzo i passi in avanti compiuti e credo che in Parlamento si possa lavorare per migliorare ulteriormente la formulazione adottata che contiene ancora margini di ambiguità.

Sul punto del federalismo, che rappresenta a mio avviso una delle maggiori novità da introdurre, abbiamo bisogno di discutere e di approfondire di più. Sono per andare fortemente in questa direzione, ma per farlo occorre compiere scelte chiare evitando soluzioni pasticciate.

Se non partiamo con il piede giusto, cosa che non è accaduta con il regionalismo, rischiamo di allargare non di ridurre le differenze tra le diverse parti del paese, tra il nord e il sud. La soluzione del fondo perequativo, per esempio, così come viene proposta, mi appare ambigua; né mi convince il fatto che basti la maggioranza assoluta dei componenti l'assemblea regionale per cambiare la legge elettorale o che più regioni possano dar

vita ad organismi comuni. Abbiamo avviato un processo rilevante che non ha ancora imboccato una direzione chiara, come dimostra la soluzione prospettata per l'assetto del Parlamento.

La soluzione elaborata per il Senato appare non solo poco funzionale, ma anche contraddittoria rispetto alla necessità di avere una Camera delle autonomie, ed al senso di marcia da noi indicato, ossia uno Stato federalista. Scorrendo il testo e considerando il lavoro svolto — su cui chiedo un maggiore approfondimento — mi sorge una domanda: quale tipo di federalismo stiamo portando avanti? A mio avviso, ma posso sbagliare, emerge una soluzione mista di federalismo che esalta contemporaneamente il regionalismo e il municipalismo: è sufficiente leggere il contenuto degli articoli 55, 56, 59, 62 e 134 per averne conferma. È una soluzione, come abbiamo potuto constatare nel dibattito sviluppatosi, che non accontenta nessuno, a partire dai sindaci. Dunque, occorre discutere di più, anche perché le ipotesi correttive proposte dai sindaci — come per esempio quella riguardante la costruzione di dieci-undici aree metropolitane — vanno valutate attentamente prima di dichiararsi d'accordo. Quali processi metterebbe in moto una simile scelta nelle regioni dove si dovrebbe realizzare l'area metropolitana? Non rischiamo di scatenare contrapposizioni e localismi difficilmente controllabili?

L'aver avviato questo processo, l'aver imboccato questa strada, ci deve spronare in questi giorni e nei mesi che seguiranno ad approfondire le questioni e le soluzioni definitive che si devono adottare.

Sulla forma di governo, dico subito che avrei preferito la soluzione del premiato, che mi pare più adatta alla realtà italiana. L'onorevole Mussi ha ricordato che questa era la proposta della sinistra democratica. La scelta semipresidenzialista, infatti, presenta diversi problemi che non possono essere sottovalutati. È una soluzione che punta a individuare una figura forte piuttosto che a rendere forte il Governo.

Nel dibattito che si sta sviluppando, anche fuori dalle aule parlamentari, sono state portate molte argomentazioni che sconsiglierebbero l'adozione di questo modello. Da più parti è stato sottolineato che la soluzione è ibrida, con il rischio di un esecutivo bicefalo e, quindi, fonte di instabilità e di conflitti, con un Parlamento sempre meno autonomo. È un'altro aspetto, quello relativo alla funzione e alla centralità del Parlamento, che ritengo debba in questa discussione essere valutato con maggiore attenzione.

La figura del Presidente eletto, così come proposto nel testo, va bene al di là della funzione di garanzia che si vorrebbe assumesse. Ma, se questo deve essere il suo ruolo, è possibile allora ragionare su alcune proposte che meglio ci aiuterebbero a precisare questa funzione? Penso ad alcune in particolare: alla cancellazione del potere presidenziale di scioglimento delle Camere non appena eletto; a reintrodurre il voto di fiducia iniziale per l'insediamento del Governo; ad eliminare il potere presidenziale di rinviare il Governo in Parlamento per accertare l'esistenza della fiducia; a reintrodurre la controfirma governativa degli atti presidenziali.

L'ultimo aspetto che desidero toccare è quello della giustizia. La riforma deve delineare un disegno organico dell'equilibrio dei poteri, a maggior ragione se viene introdotta l'elezione diretta del Presidente della Repubblica. Il testo — e il dibattito che ha prodotto — non ha esplicitato sino in fondo i disegni alternativi fra l'autonomia e la responsabilità e l'autonomia e la responsabilità politica del controllo di legalità. Sono ben convinto che, con il riordino costituzionale e con il sistema maggioritario, la responsabilità della decisione e l'agire politico debbano acquisire più forza. Il controllo di legalità non può entrare nella legittimità delle scelte o condizionarne l'alternatività.

L'autonomia della politica, però, richiede piena assunzione di responsabilità, verifiche e sanzioni politiche. Proprio perché credo questo, penso sia sbagliato anche dare solo l'impressione che si voglia

mettere in discussione l'obbligatorietà dell'azione penale, non solo nella forma, ma anche nella sostanza. Si può lasciare nella forma ma lavorare per un controllo del pubblico ministero che ne vanifichi il reale esercizio. A me sembra inoltre che non vi sia piena consapevolezza che l'obbligatorietà dell'azione penale è vanificata dallo stato in cui versa la giustizia (penso alle sedi, agli strumenti a disposizione, ai concorsi stessi). Il testo elaborato dalla Commissione bicamerale — è questa l'impressione che ne ricavo — non ha esplicitato sino in fondo l'alternatività di questi progetti. Tale non chiarezza è stata molto implicita — vorrei dire all'onorevole Boato — ed ha risentito del momento storico in cui si vive che è connotato da un grande numero di processi che investono uomini politici, da casi eclatanti di rinvio a giudizio, da ripetute e spesso strumentali domande di garantismo che emergono sempre quando — ed è stato ricordato in quest'aula parlamentare — bisogna assicurare garanzie ad un potente e mai quando il problema riguarda un cittadino comune.

Vengono proposte forme di condizionamento dell'autonomia e dell'indipendenza dell'ordine giudiziario, senza preoccuparsi mai del bisogno alto di ogni democrazia di avere un rigoroso funzionamento degli uffici giudiziari, in particolare di quelli civili. Se si esplicita un disegno di messa in discussione dell'obbligatorietà dell'azione penale e di un rapporto diretto fra l'esecutivo e la magistratura (il pubblico ministero), allora bisogna pensare a nuovi livelli di equilibrio fra i poteri, così come avviene in altri paesi, non ultimo gli Stati Uniti.

Ma se, come si è fatto qui, non si mettono in discussione né i diritti di cui alla prima parte della Costituzione, né in modo esplicito l'obbligatorietà dell'azione penale, le soluzioni che emergono rischiano nei fatti di determinare un indebolimento della democrazia, perché si mina alla base il presupposto su cui si fonda l'equilibrio dei poteri.

Non comprendo ad esempio — voglio dirlo con grande chiarezza — la costituzionalizzazione del doppio linguaggio tra

magistrati e giudici perché o dice troppo o troppo poco. Non mi spiego poi addirittura la costituzionalizzazione del procedimento penale nel momento in cui il ministro ci sta presentando il riassetto dell'ordinamento giudiziario. Non condivido, infine, la divisione del Consiglio superiore della magistratura in sezioni separate.

Il disegno qui presentato può farci correre due rischi, ossia la corporativizzazione massima della magistratura ed il suo condizionamento rispetto agli interessi di parte e di parte politica. Un disegno che, lungi dal qualificarne le competenze, le professionalità e l'indipendenza, quindi l'autorevolezza, ne ripropone tutti i limiti di casta, di un corpo separato, ed anche eventualmente di centro vero e proprio di potere.

Da più parti viene sollecitata una maggiore riflessione su tutta la materia della giustizia e si avanza la richiesta di arrivare anche ad uno stralcio. La richiesta di stralcio dell'intera materia, per quanto mi riguarda, nasce da queste considerazioni e dalla necessità di affrontare in modo organico l'insieme delle questioni che sono sul tappeto: competenze, professionalità, sviluppo di carriera, distinzione di funzioni, organizzazione più complessiva della giustizia.

Come si vede, su questi aspetti non c'è una chiusura se la discussione si può svolgere sulla base di un disegno organico che consenta di ragionare sull'insieme dei problemi aperti. Ecco perché non sarebbe superfluo riflettere sulla possibilità di stralciare l'intera materia.

L'ampio di battito di questi giorni rappresenta un riferimento importante per cercare tutte le correzioni utili a migliorare il testo, per rendere più coerente la proposta di revisione della seconda parte della Costituzione.

Le soluzioni, le proposte, gli emendamenti presentati hanno lo scopo di contribuire al lavoro, di cui tutti noi riconosciamo l'importanza ed il valore, che è stato portato avanti dalla Commissione bicamerale.

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

TIZIANA PARENTI. Signor Presidente della Camera, signor presidente della Commissione bicamerale, questa mattina, venendo a Montecitorio, stavo dubitando che ci fossimo ancora o che, magari, avessimo « sbaraccato », visto l'esito della giornata di ieri del convegno dell'Associazione nazionale magistrati, non so se presieduta dal Presidente della Repubblica; sembrava infatti fosse una presidenza non onorifica, ma reale.

Che cosa è emerso ieri di così grave da indurmi a strappare il « discorsetto » che mi ero preparata per andare invece a meditare sugli eventi odierni? È emerso che, come al solito, la magistratura non sa ripensarsi. Io, invece, ho ripensato al nostro relatore, onorevole Boato, il quale ha dimostrato in questi mesi, così difficili per lui come per tutti noi che ci siamo occupati di questo argomento, la capacità di ripensarsi e di ripensare. Evidentemente, la magistratura non è dotata di questi poteri ed è forse l'ordine — o potere che dir si voglia — più chiuso e conservatore, l'unico che non ha la capacità di riflettere e di confrontarsi con il resto del mondo.

Il collega del PDS parlava poc'anzi di uno stralcio. Possiamo stralciare tutto, possiamo fare tutto, ma ciò che possiamo fare non è sempre ciò che dobbiamo fare.

Voi, probabilmente, avete la fortuna di frequentare molto poco le aule giudiziarie o le nostre carceri.

Non avete, quindi, la cognizione esatta di quanto le regole ordinarie siano saltate in questo paese: sono saltate per i ricchi, per i poveri, per i potenti e per quelli che non contano nulla. Sono saltate per tutti noi.

Fareste forse un esercizio spirituale molto encomiabile se vi dedicaste in questo periodo di lavoro della bicamerale a frequentare le aule giudiziarie e le carceri, senza distinzione tra i destinatari della giurisdizione e dell'ordinamento giudiziario.

Non si può pensare ad una Costituzione, se non si pensa al patto fondamentale tra il cittadino e lo Stato. Non si possono creare sovrastrutture — quali il presidenzialismo, il federalismo o quant'altro — se prima non si stabiliscono quali sono le regole che rapportano il cittadino allo Stato e lo Stato al cittadino, quali sono le garanzie del cittadino rispetto allo Stato ed i doveri dello Stato rispetto al cittadino.

Stralciare questa materia significherebbe cercare una modesta legittimazione di secondi repubblicani, dimostrando in realtà di essere il sottoprodotto della prima Repubblica, che ha avuto il grande torto di non essere stata capace di fare grandi riforme con autorevolezza, la stessa che ci manca e in mancanza della quale siamo indotti a mediare il non mediabile: sui principi della democrazia, io credo, infatti, non si possa mediare.

Dice la signora Paciotti, applaudita dal Capo dello Stato: noi aspettiamo grandi riforme ordinarie. Ma avete cognizione dei processi virtuali che si celebrano nel nostro paese? Centocinquanta processi alla lega: quanto costano allo Stato questi processi virtuali, che sono politici, per reati di opinione, per scelte politiche che devono essere contrastate, se necessario, politicamente ma non certamente dalla magistratura? Quanto ci costeranno i centocinquanta processi politici alla lega? Credo che ci costeranno non solo economicamente, perché mentre celebriamo centocinquanta processi politici, non siamo capaci di garantire l'integrità fisica di un sequestrato! Rischiamo di far morire una persona perché lo Stato ritiene che ciò sia giusto per prevenire eventuali altri reati, come se non fosse obbligo dello Stato garantire, innanzitutto, la vita dei cittadini.

Mentre si celebrano i 150 mila — perché non sono centocinquanta — processi virtuali, non siamo in grado di fare una scelta di politica anticrimine che garantisca l'incolumità, il patrimonio e la libertà dei cittadini dalle cosche criminali. Non ne siamo assolutamente capaci!

Siamo però capaci di criminalizzare intere regioni del sud, così come abbiamo cominciato a criminalizzare intere regioni del nord. Queste sono scelte politiche, non di politica anticrimine, perché la sicurezza non è garantita a nessuno, né al nord né al sud. Mentre spendiamo per processi inutili per fatti inesistenti o per criminalizzazioni individuali, non garantiamo né la libertà del cittadino dallo Stato, né la libertà del cittadino dalla criminalità.

Vorrei fare anche un'altra notazione, visto che si parla tanto di indipendenza della magistratura. Fate caso che, in questi tre anni in cui sono stati celebrati questi processi virtuali e non, sono stati colpiti soltanto soggetti dell'opposizione. Non è che sarei contenta che fossero colpiti anche rappresentanti della maggioranza (non ve ne sarebbe motivo), ma è giusto che si rilevi la situazione: sono soltanto i soggetti dell'opposizione, per un motivo o per un altro, per fatti veri o per fatti inventati, per reati di opinione o politici. Questo non mi pare un dato irrilevante in un sistema maggioritario.

Quel che è peggio è che il Presidente della Repubblica delegittima il Parlamento: questo ieri è avvenuto! Non è la prima volta! Addirittura si era messo a leggere la Costituzione al contrario ed aveva ritenuto che il sistema delle garanzie fosse contenuto nella prima parte della Costituzione stessa. Poi gli hanno spiegato che doveva rovesciare il libro che leggeva e allora ha detto che era nella seconda parte, ma ieri ha affermato che tale sistema non si può toccare e che condivide in pieno il discorso encomiabile della signora Paciotti.

Credo si tratti di veri e propri conflitti di potere: la magistratura contro il potere legislativo, il Presidente della Repubblica contro il potere legislativo, in un'alleanza veramente singolare con la magistratura. Se è vero che il Presidente della Repubblica è il Presidente del Consiglio superiore, quest'ultimo è un organo amministrativo e certamente per tale motivo il Presidente della Repubblica non può opporsi alle Camere, né ad alcuna riforma.

Questo, in un paese civile, sarebbe stato causa di *impeachment*: da noi è oggetto di una breve notizia sul giornale.

Cosa manca e cosa è mancato in questo progetto costituzionale? È mancata la condivisione dei principi. Nessuno ha attentato alla libertà e all'indipendenza della magistratura, ammesso che l'autonomia e l'indipendenza ci sia mai stata (personalmente ho grossi dubbi), o che vi sia tuttora.

Avremmo avuto un grande compito, ma la signora Paciotti ci ha trattato un po' da sciocchi o da ignoranti, visto che ha detto che ben altra levatura avevano i padri costituenti. Questo è possibile, probabilmente noi siamo di grado assolutamente inferiore, ma ogni epoca ha i figli che merita, sia tra i politici, sia tra i magistrati. Vorrei tuttavia ricordare alla signora Paciotti — che presumo abbia letto gli atti relativi ai lavori dell'Assemblea costituente — che se ben altra levatura sicuramente c'era, c'era anche altra autorevolezza. E c'era anche la consapevolezza di mettere in discussione tutti i problemi che si potevano creare con una magistratura talmente autonoma ed indipendente da diventare un corpo separato dello Stato.

Ricordiamo a noi stessi, più che alla signora Paciotti ed al Presidente della Repubblica, quanto diceva Calamandrei: « Con una magistratura così chiusa ed appartata, si potrebbero verificare conflitti con il potere legislativo e con quello esecutivo in quanto la magistratura potrebbe per esempio rifiutarsi all'applicazione della legge o attribuirsi poteri di stabilire criteri generali di interpretazione delle leggi ». Questo è avvenuto: è vero, non vi è stato neanche allora il coraggio di portare alle conseguenze necessarie il progetto Calamandrei e le sue osservazioni, peraltro condivise da tutti e dallo stesso Togliatti, vorrei ricordarlo al presidente D'Alema. Togliatti ha affermato, in merito al potere autonomo della magistratura: « una concessione che ritiene democraticamente non accettabile ». Questo non significa ledere l'indipendenza e l'autonomia, che è una garanzia per la

democrazia; ma una cosa è l'indipendenza e l'autonomia, altra cosa è la separatezza dai poteri dello Stato, perché a quel punto chi è un corpo separato dello Stato diventa un potere eversivo nei suoi confronti, tanto più se costituzionalmente garantito, tanto più se privo di alcun tipo di responsabilità.

Non vi è dubbio che oggi siamo di fronte a questo grave conflitto, una questione che Calamandrei e Togliatti per ragioni diverse avevano evidenziato e raccomandato all'attenzione dei costituenti. Non vi è dubbio che oggi questo grave conflitto tra potere giudiziario e potere legislativo deve trovare una risposta.

Non si tratta di essere i garantisti della domenica, come diceva l'onorevole Folena, forse parlando di sé. Io non mi sento affatto una garantista della domenica e neanche del sabato: mi ritengo persona che ha a cuore i diritti di tutti i cittadini, come noi avremmo dovuto averli in questa sede.

Allora, siccome dobbiamo entrare in Europa, entriamoci davvero con una grande civiltà giuridica, quella del nostro passato, che non riconosciamo più, perché tra i rancori del passato e quelli che ci portiamo dietro abbiamo distrutto la nostra civiltà giuridica. Cerchiamo di ricostruirla in termini di democrazia che ogni paese da anni, talvolta in qualche caso da decenni o da secoli, ha già conquistato.

La separazione dei poteri vuole che siano sullo stesso piano l'accusa e la difesa; vuole che vi sia un giudice terzo, passivo rispetto alle istanze delle accuse e della difesa: non mi pare una grande cosa, sembra quasi anche banale doverlo ripetere ogni volta.

Ma pensiamo soprattutto ad una cosa. Noi abbiamo il feticcio dell'obbligatorietà dell'azione penale. So che quasi tutti sono in disaccordo con me, ma già si sente sollevare questo dubbio all'interno della magistratura. Non esiste e non è mai esistita da nessuna parte l'obbligatorietà dell'azione penale. Noi dobbiamo arrivare alla trasparenza dell'azione penale, in modo che sappiamo chi conduce le scelte di politica criminale, chi è il soggetto

responsabile di stabilire per il paese quali siano le priorità per garantire i cittadini. Dobbiamo stabilire che queste scelte vengono approvate da chi ha una responsabilità, cioè dal Parlamento, e soprattutto che tutti i magistrati si uniformino a questo.

Non possiamo fare processi virtuali da un lato e avere, dall'altro, l'80 per cento dei reati che non vengono perseguiti, perché da ciò dipende la sicurezza della collettività. Non possiamo spendere miliardi in intercettazioni telefoniche per spiare e controllare le opinioni altrui o i fatti personali e poi non garantire al cittadino che si allontana da casa una settimana di non trovarla al suo ritorno completamente svuotata o devastata. Noi dobbiamo cercare di contemperare queste due esigenze, ma poiché esiste una limitatezza di mezzi, dobbiamo fare in modo che questi ultimi siano adoperati nel modo migliore e soprattutto nel modo più responsabile.

Questa separatezza e questa chiusura della magistratura non garantiscono assolutamente nulla, né la libertà del cittadino, né le garanzie, né il vivere civile. Qui veniamo al punto relativo al Consiglio superiore della magistratura.

Abbiamo veramente creato una non indipendenza interna dei magistrati, siano essi pubblici ministeri o giudici. L'indipendenza non è solo quella esterna, ma è soprattutto quella interna, nel senso che il soggetto, nell'ambito delle proprie funzioni, deve poter godere di una indipendenza e di una responsabilità.

Mi chiedo, per concludere, se siamo maturi per fare queste riforme oppure se su questo Parlamento aleggi una specie di maledizione di tutti i problemi, di tutti i nodi della prima Repubblica che non si sono mai sciolti. La tensione di essere legittimati ciascuno a modo proprio è l'effetto di questa maledizione. Possiamo chiamarla in tutti i modi, Cosa uno, Cosa due, Cosa tre o in altri modi diversi, ma quella maledizione, di cui in qualche modo è stata partecipe o agente o conduttrice la magistratura, pesa come un macigno.

Per condividere i principi bisogna essere liberi, bisogna condividere i valori di una democrazia. Ma questa maledizione che pesa, queste risposte mai date sulla nostra storia credo ci impediscano di condividere valori e principi. Allora, forse è meglio fermarsi e aspettare. Aspettare che ci siano dati delle risposte, perché la Costituzione è ciò in cui si devono riconoscere tutti i cittadini, e non solo quelli della maggioranza o quelli dell'opposizione. Per fare questo occorre che tutti i cittadini, ma soprattutto chi li rappresenta, si siano liberati da queste maledizioni politiche, che ancora imperano, e che possano finalmente essere liberi di condividere i principi democratici (*Applausi dei deputati del gruppo di forza Italia*).

FILIPPO MANCUSO. Chiedo di parlare sull'ordine dei lavori.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

FILIPPO MANCUSO. Atteso ciò che è stato riportato dalla collega Parenti e si legge sulle cronache di ieri sera e oggi a proposito dell'«operazione Scalfaro» riguardo alle nostre intraprese costituzionali, io desidero interpellare il presidente D'Alema e il collega Boato se su questa evenienza essi abbiano qualcosa da dichiarare alla Camera dei deputati. Ma subito, grazie.

PRESIDENTE. Questo non può essere, come lei sa, tema di dibattito in aula.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Abbiamo le repliche.

PRESIDENTE. Come dicevo non è tema di discussione, ci sono le repliche e i relatori interverranno come riterranno opportuno.

FILIPPO MANCUSO. La sua è una correzione, Presidente.

PRESIDENTE. No, non è una correzione, ho detto che non può esservi

dibattito su questo argomento, perché lei sa, come me, che il Presidente della Repubblica non può essere oggetto di discussione in aula.

FILIPPO MANCUSO. Questo non è vero, lo ha inventato lei!

ELIO VITO. Ci sono le repliche.

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo e sulle pubbliche amministrazioni*. È già successo al Senato, due anni fa. Il ministro Motzo dovette intervenire per chiarire questo punto. Scotta l'argomento, ma è già successo.

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

ANDREA GUARINO. Stavo per dire che c'è in quest'aula un'atmosfera di conviviale intimità che consente...

PRESIDENTE. Sì, ma può dirlo lo stesso.

ANDREA GUARINO. ... di trattare pacatamente questioni anche controverse, ma mi pare che ogni regola abbia le sue eccezioni.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Parlerei di raccoglimento familiare.

ANDREA GUARINO. Senza voler mancare di rispetto a nessuno dei colleghi, fingerò con me stesso che vi sia questa atmosfera di pacata familiarità e mi permetterò, dunque, di affrontare questioni controverse che magari in un'aula affollata sarebbero trattate con maggiore circospezione.

La riforma che ci viene proposta è una riforma delle regole, una riforma degli strumenti e va quindi giudicata in maniera strumentale. La bontà di uno strumento si deve valutare in relazione all'uso che è necessario farne. Il sistema tuttora vigente ha al suo centro un Parlamento. Un Parlamento che ha il compito tradi-

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Colleghi, senza infingimenti, si può discutere per tutti i mesi che ci attendono di semipresidenzialismo, presidenzialismo, premierato, cancellierato o quant'altro si possa escogitare. Il dibattito è totalmente inutile se non si affronta il nodo fondamentale: il Parlamento, per essere realmente tale, per esercitare realmente questa funzione che gli è propria, deve poter efficacemente indirizzare l'azione del Go-

verno. Si deve concepire, anche se è estraneo alla tradizione costituzionale del nostro paese, addirittura che il Governo possa perdere la fiducia delle Camere se non si attiene agli indirizzi da queste formulate.

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

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

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

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

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

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

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

Mi voglio limitare a qualche osservazione con la speranza che possa essere interpretata in maniera costruttiva e positiva, secondo i miei intendimenti. Proprio in quest'opera di costruzione, di rilancio, di creazione di una Repubblica dei cittadini vi sono alcuni istituti che potrebbero funzionare meglio, che fino ad oggi hanno funzionato, che hanno diritto

di cittadinanza e che hanno mantenuto, anche attraverso la proposta di riforma, tale diritto di cittadinanza. Mi riferisco al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

tempo, e soprattutto oggi, giudichiamo eccessiva e paralizzante.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

sponsabilità ed il centralismo burocratico sono forti cause del facile ricorso a continui aumenti della pressione fiscale.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

PAOLO CORSINI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, nel breve spazio che mi è consentito focalizzerò sinteticamente la mia attenzione su due temi rilevanti del

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

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

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

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

A nostro avviso, invece, non si può esorcizzare l'elezione diretta di una carica, come antidemocratica, in quanto, se si può discutere circa opportunità e modalità, non ci pare possibile sollevare eccezioni di legittimità nell'ambito di un oggettivo bilanciamento di ruoli e di poteri. E così pure le esperienze di coabitazione finora verificatesi in Francia e in altri paesi retti da sistemi semipresidenziali — come quelli della Polonia e del Portogallo — non segnalano traumi istituzionali incomponibili o deflagranti. Sia detto per altro e per inciso, quasi un promemoria, anche su un altro piano pure conteso da rifondazione comunista: il sistema elettorale maggioritario a doppio turno in Francia vede le sinistre insieme al Governo; di contro un sistema composito, a parte proporzionale, come quello tedesco pone i comunisti al di là della legittimità. Infine: il compito ancora

da meglio definire e l'obiettivo da limare stanno nella ricerca di un più convincente equilibrio tra Presidente da un lato e Primo ministro con la sua maggioranza dall'altro e non già nella impossibilità teorica e concreta di individuare una praticabile e positiva convivenza.

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

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

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

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

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

Nella prospettiva di un federalismo *ipso facto ac nomine*, necessariamente antisecessionista, il lavoro dovrà essere ancora di buona lena. Esso postula non solo la valorizzazione delle pulsioni democratiche verso una più forte realizzazione di forme di autogoverno locale tra loro correlate sulla base di una logica sussidiaria, ma un più generale riequilibrio del sistema dei poteri e della rappresentanza del rapporto centro-periferia. Approdi significativi, al di là della pervicace quanto miope ed ostinata polemica

leghista, sono stati acquisiti: la sussidiarietà istituzionale, posta a fondamento dell'impianto ordinamentale della Repubblica con diversa gerarchizzazione dei poteri amministrativi; il rovesciamento di potestà e funzione legislative nel rapporto Stato-regioni; l'abbozzo, seppure ancor troppo timido e reticente, del federalismo fiscale; una rinnovata composizione della Corte costituzionale con una quota di membri di derivazione regionale e locale; la previsione che l'ordinamento speciale possa essere attribuito con procedure costituzionalmente identiche a quelle fissate per le regioni a statuto speciale, secondo una concezione dinamica del federalismo come processo evolutivo e non come statica cristallizzazione di ripartizioni di competenze.

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

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

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

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

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

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

La seconda soluzione, in alternativa al progetto Salvi, è il semipresidenzialismo francese. È evidente che in questo caso il modello sarebbe praticabilissimo anche da noi, ma c'è un'obiezione politica non priva di mordente; esiste in questo Parlamento un'ampia maggioranza che sia disponibile a farlo proprio? Non ci vuole molto a capire, scartate queste due, quale sia la

terza alternativa che prende piede, ossia quella di azzerare qualsiasi presidenzialismo, temperato o meno che esso sia, per liquidare del tutto l'elezione popolare del Capo dello Stato e così esorcizzare lo spettro della deriva plebiscitaria che a quanto pare inquieta le notti e i sonni di tanti nostri colleghi.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Certo, in questo caso non vi sono interessi partitici da difendere, né la maggioranza ha bisogno di un additivo e di un propellente. Si tratta di modificare la Costituzione per ricompattarci e costruire il nostro futuro. Potremmo ancora ripetere, con Aristotele, che « correggere la Costituzione è complesso e difficile, quanto costruirla », soprattutto nei tempi fortemente motivati e gravosi che stiamo

vivendo. Si tratta di una correzione che è anche costruzione, perché i meccanismi rappresentativi della democrazia devono diventare più funzionali, le giurisdizioni più efficaci, gli organi di governo più sintonizzati con una società post moderna che deve saper correre nella dinamica delle domande di governo che i cittadini quotidianamente pongono.

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

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

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

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

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

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

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

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

zione tra dottrinari, tra polemici logografi di tesi formalistiche e pangiurisdizionalistiche astratte.

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

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

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

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

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

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

tiva. Occorre fare chiarezza ma su questo modello noi possiamo costruire la II parte della Costituzione.

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

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

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

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

PRESIDENTE. La Presidenza lo consente, onorevole Pepe.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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 semipresidenzialismo 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-

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 impiantarne 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 aiuta 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.*