

ROSA JERVOLINO RUSSO. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

ROSA JERVOLINO RUSSO. Presidente, a nome del mio gruppo voglio associarmi innanzitutto alla preoccupazione vivissima manifestata dai colleghi in quest'aula. La situazione a Napoli, in questi ultimi quindici giorni, è diventata veramente drammatica; gli omicidi si susseguono e sono giunti perfino a coinvolgere — come sappiamo — un bambino di quattordici anni. Ormai nella città regna uno stato di insicurezza che coinvolge i cittadini; vi è inoltre un comprensibile timore da parte dei turisti, che cominciavano a riaffollare le nostre strade, le nostre piazze. Noi temiamo — ne avvertiamo già i primi sintomi — che possa esserci anche una fuga da Napoli di quegli imprenditori, di quelle forze economiche che erano state richiamate dalla fase di forte impegno civile che la città e l'amministrazione comunale stanno vivendo.

Credo che tale situazione debba essere analizzata a fondo. Domani, Presidente, alle 9, verrà in Commissione giustizia il ministro dell'interno per il *question time*. Io stessa, e credo anche altri colleghi, ho proposto al ministro quesiti specifici sulla situazione di Napoli e sulla strategia che il Governo intende predisporre per affrontare tale drammatica situazione.

Mi rendo conto che una discussione in Commissione, per di più con i tempi ristrettissimi del *question time*, non può esaurire né la fase dell'analisi né l'approfondimento sulla strategia da porre in essere per l'azione di contrasto della criminalità. Ritengo pertanto anch'io che sia opportuno riprendere il tema in Assemblea.

Insieme ai colleghi dell'Ulivo, sabato scorso, ci siamo recati in prefettura ed abbiamo tenuto una lunga riunione di lavoro con il prefetto, il questore, il rappresentante dei carabinieri e della Guardia di finanza. È certamente necessario — e proprio di questo vogliamo discutere con il ministro — rafforzare quantitativamente la presenza degli ope-

ratori delle forze dell'ordine in città; rafforzare la sinergia tra i vari corpi di polizia. Tuttavia è anche necessario dotare queste forze degli strumenti idonei, anche in termini di risorse, a combattere la malavita.

Mi auguro che tutto ciò sia possibile al più presto, perché la speranza che la città di Napoli stava vivendo attraverso un'azione coraggiosa di risveglio, che tutte le istituzioni locali (regione, provincia e comune) avevano generato, non può essere mortificata.

PRESIDENTE. Colleghi, mi sembra che le questioni poste non si esauriscano nell'esigenza di comprendere la dinamica degli ultimi fatti criminali che si sono verificati, richiamando piuttosto la necessità di cogliere gli indirizzi di politica criminale in quella città: questo è il punto di fondo. Dunque, si tratta di materia che tipicamente viene affrontata in Assemblea. Gli uffici, pertanto, prenderanno contatto con il Ministero dell'interno al fine di determinare le condizioni e la data di un siffatto dibattito. Aggiungo che la questione potrà essere affrontata anche nel corso della riunione della Conferenza dei presidenti di gruppo prevista per domani.

Suspendo la seduta.

La seduta, sospesa alle 20,20, è ripresa alle 20,45.

PRESIDENTE. Colleghi, in relazione alla questione posta dall'onorevole Taradash sulla regolarità delle convocazioni, invito le Commissioni che non abbiano convocato direttamente, attraverso messaggio in casella, i propri componenti ed abbiano per questo avuto delle contestazioni, a riconvocarsi con il medesimo ordine del giorno.

Si riprende la discussione del progetto di legge costituzionale n. 3931.

**(Esame articolato - articolo 56 -
A.C. 3931)**

PRESIDENTE. Passiamo alla discussione sul complesso dell'articolo 56 del

testo costituzionale e dei relativi emendamenti, subemendamenti e articoli aggiuntivi (vedi l'allegato A - A.C. 3931 sezione 2).

Ha chiesto di parlare l'onorevole Bressa. Ne ha facoltà.

GIANCLAUDIO BRESSA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, l'articolo 56, comma 1, introducendo nella Costituzione il principio di sussidiarietà rappresenta una delle novità più significative del processo di riforma della seconda parte della Costituzione. Non a caso questo articolo ha scatenato un'accesa discussione ed è stato al centro di interpretazioni che in qualche modo hanno forzato il senso stesso dell'articolo. Si è voluto ideologizzare il confronto, far passare questo punto come una sorta di linea di frontiera tra pubblico e privato.

Da parte di alcuni si è immaginato di voler scrivere una norma - per usare un'espressione dell'onorevole Tremonti - immediatamente giustiziabile, capace di risolvere cioè artificiosamente il problema delle privatizzazioni in Italia. Da parte di altri si è parlato di stravolgimento del principio di uguaglianza e di alterazione dell'impianto costituzionale dei rapporti tra pubblico e privato. Ma non è di questo che si tratta.

Il principio di cui stiamo discutendo riguarda la ridefinizione dei poteri della Repubblica nella sua nuova articolazione. Approvando l'articolo 55 abbiamo definito una nuova organizzazione della Repubblica, i cui poteri - originari ed eguali - sono riarticolati tra comuni, province o città metropolitane, regioni e Stato. Con l'introduzione del principio di sussidiarietà nel titolo primo della parte seconda della Costituzione si intende affrontare la questione dell'esercizio delle funzioni e dei poteri, non di altro, e poiché stiamo discutendo di un modello di organizzazione federale dello Stato è inevitabile definire in modo nuovo i confini tra i diversi livelli di potere.

Nel fare questo credo non si potesse ignorare il rapporto tra il pubblico, i privati e la società, tema del resto non nuovo al dibattito costituente. Basti pen-

sare al bellissimo e per tanti aspetti memorabile dialogo tra Dossetti e Togliatti nel settembre del 1946 in materia di principi dei rapporti civili, che portarono Dossetti a presentare un ordine del giorno in cui si riconosceva la precedenza sostanziale della persona umana rispetto allo Stato e la sua conseguente capacità di riconoscersi in varie comunità intermedie, secondo una naturale gradualità e, quindi, per tutto ciò in cui quelle comunità non bastino, nello Stato.

Direi che a questo siamo tornati, consapevoli che in questi cinquant'anni la società civile si è dimostrata in molte occasioni più vitale delle strutture pubbliche e che tale indipendenza e vivacità, nel momento in cui si ridisegnano i poteri, deve essere riconosciuta e garantita; riconoscimento e garanzia che passano attraverso la definizione del principio di sussidiarietà, cancellando però ogni ambiguità. Sappiamo infatti - soprattutto in virtù dell'assunzione del principio di sussidiarietà da parte del Trattato di Maastricht dell'Unione europea - che, se non viene opportunamente e convenientemente articolato, quel principio può lasciare margini di ambiguità, poco utili al lavoro che ci apprestiamo a fare.

Per schematizzare, esistono due dimensioni della sussidiarietà: la dimensione verticale, che investe il contesto istituzionale, e la dimensione orizzontale, che investe il contesto sociale.

Dossetti sosteneva la necessità che lo Stato riconoscesse la realtà e la consistenza delle persone e delle formazioni sociali intermedie. Ma il riconoscimento per essere autentico doveva essere graduato e gerarchico, cosa che è considerata pacifica e non discussa per la dimensione istituzionale, mentre è risultata controversa per la dimensione sociale.

Credo però che, se vogliamo ragionare sulla scorta di quel bellissimo dibattito e di quegli straordinari contenuti, attualizzandoli, dobbiamo procedere ad un chiarimento preliminare. Dobbiamo chiederci oggi quale sia il vero ruolo dei pubblici poteri in relazione al conseguimento della finalità dell'articolo 3 della Costituzione,

cioè rispetto alla rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale, ossia in ordine all'attuazione del principio costituzionale dell'eguaglianza.

Il vero oggetto dell'intervento pubblico non è il bene o il servizio che viene erogato, bensì ciò che tale bene o servizio consente alla persona di fare: istruirsi, mantenersi in salute, avere relazioni sociali, muoversi, avere un'abitazione eccetera.

Ma in realtà queste attività fondamentali sono importanti non in sé, ma in quanto consentono alla persona umana di essere autonoma ovvero, detto con le parole della Costituzione, di perseguire il proprio pieno sviluppo.

È in questa dimensione di autonomia che lo Stato o, meglio, secondo la definizione di Aldo Moro, lo schema dello Stato viene arricchendosi. Vi è infatti una dimensione sociale specifica per la quale l'uomo entra in unione di interessi e di sforzi con altri nell'ambito di una comunità più o meno vasta ed in essa si trova necessariamente impegnato in un'opera comune.

È lungo questa direttrice della capacità dell'uomo di essere impegnato con altri in un'opera comune che la sussidiarietà orizzontale assume una modernità ed una rilevanza assolute.

L'iniziativa autonoma del singolo cittadino non va intesa come una competizione del privato con il pubblico, ma come espressione di una libertà che concorre ad un impegno comune, a risolvere problemi assunti come propri dall'intera comunità.

La finalità sociale non appartiene allo Stato ma alla comunità. Lo Stato diventa allora la forma di quel contenuto sociale e non può sottrarsi all'esigenza di riflettere in sé quella che Moro chiamava l'anima unitaria della società.

Per questo parlare di riconoscimento e di valorizzazione di interventi autonomi dei cittadini e delle formazioni sociali può non essere più sufficiente. Non si tratta di riconoscere e di valorizzare, perché questo ci fa rimanere entro l'ambito di un riconoscimento formale. Non è la valorizzazione il riconoscimento: si tratta, invece, di operare un riconoscimento sostanziale dell'autonomia dei cittadini e delle for-

mazioni sociali, come protagonisti nella convergenza e nella concentrazione di attività e di interessi che con comuni, province, regioni e Stato si attuano per il raggiungimento delle finalità sociali dello Stato e per il perseguimento del principio di eguaglianza. Principio di uguaglianza che, del resto, secondo una pacifica giurisprudenza costituzionale, si sostanzia nel divieto di qualsiasi disparità derivante da un trattamento irragionevole.

Con l'introduzione di questo principio di sussidiarietà nella sua completezza e nella sua dimensione verticale ed orizzontale la Repubblica continuerà a garantire l'eguaglianza, ora anche attraverso le nuove forme con cui le funzioni pubbliche possono dispiegarsi secondo un principio di ragionevolezza.

Vi è quindi una nuova definizione di rapporto tra cittadini e Stato: il primo non è più solo utente di servizi e non è nemmeno più solo colui che è servito dalla pubblica amministrazione, ma è protagonista responsabile delle finalità sociali dello Stato.

È questa una di quelle modifiche della seconda parte della Costituzione che può sicuramente risultare incisiva, anche avendo riflessi sulla prima parte, ma non sarà mai — non lo è e non lo può essere — eversiva rispetto ai contenuti di questa.

I diritti fondamentali non vengono toccati. Si costituisce una modalità nuova perché possano essere meglio garantiti. Per questo io credo che l'approvazione del testo, così come è uscito dalla Commissione bicamerale, possa rappresentare un'autentica svolta nella storia della democrazia di questo paese (*Applausi dei deputati del gruppo dei popolari e democratici-l'Ulivo*).

PRESIDENTE. Constato l'assenza dell'onorevole Bianchi Clerici, che ha chiesto di parlare: si intende che vi abbia rinunciato.

Ha chiesto di parlare l'onorevole Diliberto. Ne ha facoltà.

OLIVIERO DILIBERTO. Signor Presidente, colleghi, nella giornata di domani

inizieremo a discutere e a votare gli emendamenti concernenti l'articolo 56 sulla base della proposta della Commissione bicamerale.

Il nostro giudizio è che siamo di fronte ad uno degli articoli chiave della nuova proposta di Costituzione. Non è un caso che l'onorevole Berlusconi abbia definito proprio l'articolo 56 l'architrave della riforma. Riteniamo dunque che sia un punto di grande rilievo e lasciatemi dire che è abbastanza desolante, nel momento in cui si discutono temi di tale portata, vedere che in aula sono presenti al massimo dieci deputati (non so neppure se raggiungiamo questo numero).

Venendo al merito, noi riteniamo che la seconda formulazione proposta dalla Commissione bicamerale sia il frutto di un compromesso peggiore non condivisibile tra le forze del centro-destra e parte delle forze del centro-sinistra. Cercherò di spiegare il perché di questo giudizio negativo che è comunque, anticipando le conclusioni, meno negativo rispetto a quello sul primo testo dell'articolo 56 contenuto nella proposta di legge costituzionale, che risale al 30 giugno 1997.

Nel tentativo di spiegare il motivo della nostra contrarietà, anch'io, come ha fatto il collega Bressa in precedenza, vorrei partire da uno degli articoli fondamentali della Costituzione italiana, l'articolo 3, relativo al principio di uguaglianza. È noto che ci troviamo di fronte ad un principio generale, che condiziona e a cui sono subordinati tutti gli altri articoli della Costituzione. Carattere assoluto, dicono i costituzionalisti, quasi ci trovassimo di fronte ad una sorta di *Grundnorm*, di norma fondamentale, anche se in questo caso esplicitata nel testo della Costituzione, e dunque non intesa in senso kelseniano ma come norma fondamentale nel senso comune dell'espressione.

Questo principio di uguaglianza, che prevede, come tutti sappiamo, non un'uguaglianza formale ma un'uguaglianza sostanziale, è precisato, nella sua portata straordinariamente innovativa rispetto alle Costituzioni tradizionalmente borghesi, dal secondo comma dell'articolo 3, che

impone di operare per eliminare gli ostacoli all'effettiva esplicazione dell'uguaglianza. La Costituzione cioè afferma che vanno eliminati gli ostacoli che sono prodotti dalla società, per meglio dire dall'ingiusta struttura sociale. Badate, colleghi, che questo orientamento non è l'orientamento dei comunisti dentro la costituente; l'espressione che ho citato, cioè l'ingiusta struttura sociale che produce ostacoli all'eguaglianza, viene usata da Costantino Mortati, che spesso ho citato in quest'aula, dunque da un costituzionalista di estrazione cattolico-democratica. Se così è, come viene comunemente ritenuto dalla migliore dottrina costituzionalistica, questo fatto ha conseguenze relevantissime, perché il principio implica in primo luogo il riconoscimento della sussistenza nella nostra società di rapporti economico-sociali che producono differenziazioni di posizione sociale tali da ostacolare l'eguaglianza. In secondo luogo, esso implica l'obbligo di rimuovere tali ostacoli a carico della Repubblica, promuovendo (cito ancora testualmente il Mortati) una trasformazione della struttura economico-sociale. Ciò postula per lo Stato l'obbligo di emanare norme limitatrici dell'autonomia dei privati, e dunque non una indiscriminata esplicazione dell'autonomia degli stessi.

Questi due principi contenuti nell'articolo 3 a nostro avviso devono essere correlati con quelli presenti negli articoli 41 e 42 della Costituzione, cioè la libertà economica dei privati e il diritto di proprietà.

Tutti sappiamo che la proprietà privata è riconosciuta — questo è il termine utilizzato — dalla Costituzione. L'espressione « riconosciuta » ha suscitato, come tutti sappiamo, interminabili quanto approfondite discussioni tra i costituzionalisti, ma essa viene precisata, esplicitata dal secondo comma dell'articolo 41, che afferma appunto la funzione sociale della proprietà privata.

A tale proposito, proprio in questi giorni esce un importante libro di uno dei più illustri studiosi del diritto privato italiano, di formazione politica certamente

molto lontana dalla mia, Natalino Irti, che relativamente al tema del rapporto tra la Costituzione italiana e l'autonomia economica dei privati sostiene che ci troviamo di fronte (rispetto alla funzione sociale della proprietà enunciata dalla Costituzione) ad una decisione di sistema — uso le parole di Irti —, nel senso che la nostra Costituzione prevede un'economia non di mercato nel senso stretto della parola proprio perché nella Costituzione stessa vi sarebbe — come d'altro canto è unanimemente riconosciuto — una visione teleologica relativamente alla proprietà privata. La Costituzione determina cioè i fini sociali i quali, intrinsecamente, sono diversi da quelli individuali perseguiti dai singoli imprenditori.

Dunque — so di dire cose ben note ai pochi colleghi presenti — non ci troviamo di fronte ad una Costituzione borghese nel senso classico ma di fronte a quella Costituzione peculiare e grandemente progressiva frutto di un compromesso — questa volta sì un compromesso alto — dovuto all'incontro tra le migliori forze popolari, le tradizioni culturali diverse ma democratiche che sono confluite nel testo della nostra Costituzione.

Il principio della funzione sociale della proprietà privata è un principio straordinario ed innovativo della Costituzione, anche testualmente dimostrato dalla circostanza che nella Costituzione italiana, contrariamente a quanto previsto dal precedente Statuto albertino all'articolo 29 o da altre dichiarazioni dei diritti dell'uomo tipiche di vari Stati borghesi, viene eliminato esplicitamente — dopo discussione — l'aggettivo « inviolabile », normalmente attribuito della proprietà privata. Dunque la tutela e il riconoscimento della proprietà privata e della attività economica dei privati, quale prevista nella Costituzione, sono vincolati all'adempimento della funzione sociale. Sono inoltre, come noto, previsti limiti e la Costituzione affida alla legge e quindi in prima istanza allo Stato medesimo, fonte di norme, il disegno globale dell'economia. Non è un caso che, a complemento ed attorno a questi straordinari principi (articoli 41 e 42), è dise-

gnato dalla Costituzione lo Stato sociale. La nostra Costituzione disegna lo Stato sociale, prefigura lo Stato sociale quale si è poi concretamente costruito nel corso dei decenni successivi, anticipando anche culturalmente posizioni, opinioni, leggi straordinariamente avanzate, frutto anche in questo caso di compromessi tra le forze popolari e democratiche di questo paese, che sarebbero state approvate negli anni e nei decenni seguenti.

Questo Stato sociale è previsto nei cosiddetti diritti civili contenuti nella Costituzione con i quali — è appena il caso di ricordarlo — si designano le pretese dei singoli verso lo Stato o verso enti pubblici a prestazioni a loro favore.

Sono tutti articoli ben noti (32, 34, 35, 38 e 45), che sanciscono il diritto alla salute, allo studio, alla tutela del lavoro, all'assistenza, alla previdenza, alla formazione professionale e così via. Si tratta di diritti civili previsti in norme di natura diversa: o dirette a limitare esplicitamente l'autonomia dei privati, oppure a fornire garanzia costituzionale ad istituti da costituire per iniziativa statale, affinché vengano soddisfatte le pretese riconosciute dei cittadini o, infine, norme che genericamente impegnano lo Stato a promuovere e favorire certe attività, come, per esempio, nell'articolo 45 il tema della cooperazione.

In definitiva, l'intero impianto della prima parte della Costituzione postula la preminenza del pubblico sul privato, anche sul privato sociale, anche sul cosiddetto terzo settore: la preminenza del pubblico sul privato, nelle diverse forme. Ebbene, tutto ciò che (sommariamente, come è ovvio in una sede siffatta) mi sono sforzato di dimostrare è ribaltato nella proposta che ci viene presentata dalla Commissione bicamerale in relazione all'articolo 56: viene scardinato. Aggiungo che — come a me sembra evidente — questo articolo non ha niente a che fare con la seconda parte della Costituzione, ma attiene alla prima parte, ossia esattamente a quei principi che erano ritenuti (e ricordiamo tutti il dibattito che si svolse qui in aula al momento dell'istituzione

della bicamerale) intangibili. Si parlava di cambiare le regole della vita politica, i rapporti tra il Governo, il Presidente della Repubblica e il Parlamento, ma si dichiarava che non si sarebbero toccati i principi. Qui, invece, andiamo ad incidere su uno dei principi essenziali della prima parte della Costituzione.

Questo articolo è quindi contraddittorio, sul piano sostanziale, rispetto all'intero impianto della prima parte della Costituzione, ad iniziare dall'articolo 3, per continuare con gli articoli specifici relativi alle attività economiche — il 41 e il 42 —, ed è comunque « incostituzionale » rispetto alla legge costituzionale istitutiva della Commissione bicamerale, che prevedeva il mutamento solo della seconda parte della Costituzione. Si cerca, allora, di far entrare dalla finestra quello che non si è riusciti a far entrare dalla porta, cioè si tenta di andare in qualche modo ad incidere sui rapporti tra pubblico e privato che, appunto, sono disciplinati nella prima parte della Costituzione. Tutto ciò è a nostro modo di vedere molto grave, lo dico senza enfasi e pacatamente. Trovandoci, tra l'altro, in una sede per noi importante, come un'aula parlamentare (dal momento che rivendichiamo la centralità del Parlamento), ma in ogni caso tra amici, credo che possiamo discutere di tutto ciò serenamente, ma a partire da un fatto, cioè dal riconoscimento che si sta operando una grave forzatura rispetto alla legge istitutiva della Commissione bicamerale. Lo stesso collega Bressa, che pure condivide il principio di sussidiarietà così introdotto dalla Commissione, non può esimersi — ho ascoltato con attenzione il suo intervento — dal dire che l'emendamento si riverbera sulla prima parte della Costituzione, come credo sia naturale che qualunque persona sensibile e culturalmente attrezzata, come il collega Bressa e tanti altri qui presenti, non possa non ammettere.

Tutto ciò, dicevo, è politicamente grave, ma lo è anche sul piano sostanziale, perché è evidente che scegliere la logica del mercato, del liberismo, può portare allo smantellamento, sul piano sostanziale,

proprio di quel sistema, lo Stato sociale, che era disciplinato, auspicato e promosso nella prima parte della Costituzione. In virtù di tutto questo ragionamento, noi abbiamo presentato innanzitutto emendamenti soppressivi del primo comma dell'articolo 56 quale è contenuto nel testo varato dalla bicamerale, ma siamo ovviamente interessati a migliorare quel testo.

Noi preferiremmo, per tutti i motivi suesposti, che quel testo non ci fosse (è incongruo, contraddittorio, non c'entra nulla con la seconda parte della Costituzione), ma siamo pronti a confrontarci per migliorarlo. Ma è evidente che le dinamiche che sono in corso, che la discussione politica che è in corso è preoccupante, perché dal nostro punto di vista il dibattito tra le forze politiche — non in quest'aula, e me ne dispiace, ma fuori da quest'aula —, le trattative, non mi sembra vadano nel senso di un miglioramento, cioè del ristabilimento del primato del pubblico, ma viceversa verso un testo più vicino al primo, quello varato il 30 giugno 1997.

Io non sono sorpreso che gli esponenti di forza Italia, e più in generale delle destre, propongano emendamenti, quali noi abbiamo attentamente valutato, che cercano di riportare il testo a quello, appunto, del 30 giugno dell'anno passato. Naturalmente, non lo condivido, ma non sono sorpreso, perché è nel loro DNA costitutivo il fatto di difendere il mercato; sarebbe contraddittorio se facessero diversamente. Spiace invece che alcuni degli emendamenti proposti dai colleghi anche del partito popolare vadano appunto nel senso di un peggioramento — dal nostro punto di vista, naturalmente — già di questa dizione, che a noi non piace, dell'articolo 56. Pensiamo all'emendamento del collega Guarino, che ristabilisce una gerarchia nella quale il pubblico ha un ruolo ancillare rispetto ai privati, un ruolo integrativo, subalterno, gerarchicamente di rango inferiore, scritto nella Costituzione. Spiace, ripeto, che venga da alcuni colleghi — spero non dal gruppo — del partito popolare, perché noi riteniamo che proprio sul tema della difesa della Costituzione, ma anche, consentitemi, di

un sistema di valori, più volte i colleghi del gruppo che ho l'onore di presiedere e i colleghi del partito popolare si sono trovati in sintonia e quindi spiace che alcune di queste tentazioni vengano, appunto, da quella parte.

Contro queste tentazioni di riportare indietro il testo ci batteremo con la più ferma opposizione. Non ci piace il testo attuale, lo combatteremo, ma è evidente — e credo debba essere evidente a tutti i colleghi — che il nostro atteggiamento politico nei comportamenti rispetto al complesso della riforma, anche agli articoli seguenti, non potrebbe che mutare, da quello costruttivo di oggi ad altra natura, se il testo qual è proposto dalla Commissione, che già a noi non piace e contro il quale combattiamo, dovesse essere ulteriormente peggiorato. Auspichiamo in questo che la maggioranza, innanzitutto, faccia uno sforzo comune — naturalmente, tenendo presente che, parlando di riforme costituzionali, non vi sono vincoli di maggioranza — affinché l'impianto di questo articolo 56 non vada, ancor più drammaticamente di quanto già non sia oggi, ad impattare contro il complesso della prima parte della Costituzione, perché per davvero, facendo così, se ulteriormente lo peggiorassimo, questo Parlamento si assumerebbe una responsabilità molto grande (*Applausi dei deputati del gruppo di rifondazione comunista-progressisti*).

PRESIDENTE. Constato l'assenza dell'onorevole Novelli, che ha chiesto di parlare: si intende che vi abbia rinunciato.

Ha chiesto di parlare l'onorevole Rebuffa. Ne ha facoltà.

GIORGIO REBUFFA. Voglio dire subito che non illustrerò ulteriormente il principio che «dovrebbe» essere contenuto nell'articolo 56.

Parlerò in primo luogo del testo che è sotto i nostri occhi, ma prima di fare ciò desidero fare una osservazione e dire che per me è un piacere che la fortuna, la provvidenza qualche volta mi dà di parlare subito dopo l'onorevole Diliberto. La prima ragione di piacere — lo dico con

estrema sincerità — deriva dal fatto che trovo negli interventi dell'onorevole Diliberto molte coordinate culturali, sia pur diversamente interpretate, che sento comuni. Questa sera ho riscontrato un ulteriore motivo di compiacimento nel fatto che l'onorevole Diliberto ha attribuito questa stesura dell'articolo 56 ad una sorta di compromesso con la destra o, come io preferisco dire, con il centro-destra, anche se non credo che le cose stiano così e cercherò di spiegare perché.

Innanzitutto è vero che la nostra Costituzione fissa nella prima parte alcuni principi, però lei sa meglio di me, essendo un giurista competente ed anche raffinato, come tutti i professori di diritto romano peraltro, che la nozione di funzione sociale della proprietà, che troviamo nella prima parte della nostra Costituzione, nasce in un ambiente politico e culturale del tutto particolari. In special modo essa nasce nell'alveo del diritto corporativo degli anni trenta ed è dovuta ai saggi ancora di grande rigore e di piacevole lettura di Salvatore Pugliatti che in quel momento, negli anni trenta, era un sostenitore delle modifiche che i giuristi del fascismo si accingevano ad apportare al codice civile. Lei sa che proprio avere evitato che nel codice civile italiano fossero accolte le opinioni di Pugliatti fu uno degli elementi che ha consentito al nostro codice civile di sopravvivere anche alle vicende che l'hanno prodotto.

Quando nella Costituente tornò la formula della funzione sociale della proprietà, quella formula ebbe nel corso degli anni una serie di interpretazioni, di cristallizzazioni, di applicazioni del tutto differenziate. Cito due persone a caso, peraltro note, come Stefano Rodotà e Guido Alpa, da un lato, e dall'altro lato illustri giuristi che hanno preso quella stessa formula e l'hanno interpretata dandole torsioni completamente diverse; per la verità l'ha interpretata in una torsione più liberale, ai suoi tempi, Stefano Rodotà.

Non vi è alcun dubbio, però, che quel principio è stato fissato nella prima parte della Costituzione, ma come è noto la

prima parte della Costituzione non fissa principi e non racchiude soltanto regole e norme immediatamente precettive, ma contiene anche norme che avrebbero bisogno, in un momento di svolta della nostra vita sociale, di essere interpretate.

Allora la funzione dell'articolo 56 sarebbe quella di consolidare in qualche modo la definizione dei rapporti tra soggetti pubblici e soggetti privati, fra Stato e mercato, se si preferisce, che, come è noto, non sono mai stati fissati nella Costituzione in modo univoco.

Vengo al punto e nel far ciò credo, onorevole Diliberto, di partire dal suo punto di vista. Nell'affrontare la stesura dell'articolo 56 ci troviamo di fronte ad un tipico problema di politica costituzionale, perché ci dobbiamo chiedere quale obiettivo intendiamo raggiungere con la stesura di tale articolo, adottando il cosiddetto principio di sussidiarietà. Le domande, quando ci si pone un obiettivo di politica costituzionale sono tre: in primo luogo, se il testo sia adeguato a raggiungere l'obiettivo; in secondo luogo, se per caso la stesura di un testo non produca degli effetti controproducenti e negativi; in terzo luogo, quale sia effettivamente il principio che vogliamo affermare.

Vorrei rassicurarla: sono assolutamente convinto che la stesura del testo dell'articolo 56, nella versione di giugno (in una versione cioè che al primo punto fa una sorta di gerarchia, anche se un po' imprecisa, fra il pubblico ed il privato), sia assolutamente compatibile con l'obiettivo del secondo comma dell'articolo 3 della Costituzione, cioè con l'obiettivo del raggiungimento dell'eguaglianza sostanziale.

Naturalmente preferisco richiamarmi, invece che a tanti discorsi dottrinali, semplicemente ad un modesto — per le mie conoscenze — ma importante esempio storico. Mi riferisco alla grande trasformazione della Costituzione degli Stati Uniti d'America che avvenne negli anni della Presidenza Roosevelt. Anche in quel caso c'era un problema di redistribuzione, anche lì c'era un problema di raggiungimento dell'eguaglianza. Si potevano scegliere due strade: quella della legislazione

egualizzante o quella della regolamentazione dei pubblici servizi, lasciandone la gestione ai soggetti privati. Questa fu la scelta che determinò la trasformazione costituzionale, che a me più interessa in questa sede, degli Stati Uniti d'America.

Credo quindi che si possa argomentare — naturalmente non lo farò stasera e forse non lo farò mai perché non ne sono capace — che l'eguaglianza, anche quella sostanziale del secondo comma dell'articolo 3, è più facilmente raggiungibile con un regime giuridico costituzionale ispirato al liberismo.

Fra le mie carte ho un discorso di Tony Blair il quale — pover'uomo — è sfruttato da tutti quelli che ne parlano, anzi in Italia è una delle vittime principali (certamente non dell'onorevole Diliberto) della pubblicistica politica e dei discorsi politici. Il povero Tony Blair, il quale ha avuto certamente la fortuna di chi gli ha fatto — come si dice — *le sale boulot*, cioè il lavoro sporco, nel senso che gli ha tolto i carrozoni imbarazzanti per una politica economica moderna razionalizzatrice, ha però ben chiaro — e lo dice nei suoi discorsi — che si può raggiungere l'eguaglianza, si possono dare più cose ai cittadini inglesi togliendo loro il peso dello Stato, che finisce con l'essere un costo aggiuntivo per la comunità e per lo stesso sistema politico.

Non credo che questo sia il punto che abbiamo di fronte, non credo che dobbiamo avere queste paure; ritengo però che l'attuale stesura dell'articolo 56 sia insufficiente, equivoco e soprattutto non introduce il principio di sussidiarietà.

Voglio essere molto preciso, poiché stiamo lavorando in un'atmosfera molto amichevole, a causa del numero ridotto (siamo come i pinguini sul *pack* e dobbiamo stare vicini in qualche modo), e devo dire che mi stupisce molto la mancanza di coraggio che dietro un piccolo problema, come quello dell'articolo 56, ci domina. Abbiamo infatti le paure del partito democratico della sinistra, come mi sembra di desumere dagli arzigogolati tentativi di mediazione lessicale ed abbiamo anche le paure di una parte del

partito popolare, e non sue, onorevole Bressa. A questo punto devo svolgere una semplicissima considerazione: non riusciremo a fare nessuna riforma costituzionale o forse ne faremo una purchessia se, come insistiamo, ci avvolgeremo tutti nelle mezze bandiere. Nutro grande stima nei confronti della posizione del gruppo di rifondazione comunista, e per lei personalmente, onorevole Diliberto, e quindi non cerco di convincervi su una posizione diversa.

Non cercherei di convincere neanche altri, se avessero delle posizioni chiare. Io vedo sempre, invece, in tutta la tessitura della riforma la ricerca delle « mezze bandiere », di un compromesso lessicale, di un equilibrio verbale e di scelte equivocate, indeterminate e nebbiose. L'articolo 56 nell'attuale redazione lo è; l'articolo 56 nella redazione di giugno, non lo era!

Senatore D'Onofrio, mi ricordo come andarono le cose: vi fu un tentativo di mediazione che, non so se per « callidità », per gli « scivolamenti » o gli « zig-zag » delle penne che poi non producono ciò che si ha in testa, determinò questo risultato. Questo è un risultato che non sceglie; che non fa una Costituzione e che non fissa un principio. Io sono disposto a soccombere, ma non sono disposto ad accettare misure finte, cioè le finzioni!

Come è stato detto tante volte (ma non per retorica), credo che — peraltro, lo ha ricordato anche lei, onorevole Diliberto — l'articolo 56 sia l'architrave della riforma. Ovviamente, non considererei « chiusa » la riforma se l'articolo 56 venisse configurato in un modo diverso da come è stato scritto. Tuttavia, ribadisco che questo articolo è l'architrave della riforma; è tale perché esso rappresenta il primo punto sul quale dobbiamo avere il coraggio di scegliere.

Può darsi che io mi sbagliai, ma ho una sensazione molto sgradevole che riguarda il guado lungo ed interminabile nel quale le forze politiche si trovano in questo paese: anche la mia (ma non è questa la sede per fare dell'autocoscienza); ma certamente anche le altre!

Lo ha ricordato tante volte il professor Giuliano Amato: quale socialdemocrazia è quella che non sceglie su questo, che è stato il principio conduttore della svolta di Bad Godesberg? Quale tipo di solidarismo cattolico è questo che rifiuta uno dei principi sui quali confluiscono il cattolicesimo liberale e la dottrina sociale della Chiesa (è forse uno dei pochi)? Non so, forse potremmo dire che siamo un paese « a mezzo ».

Se gli onorevoli Diliberto e D'Alema me lo consentono, vorrei dedicare a loro e a me stesso una citazione che mi ricordo sempre quando ho bisogno di un minimo di coraggio. In un libricino, non profetico per il titolo, ma molto bello, che si intitolava *Come nacque e come morì il marxismo teorico in Italia* (non era profetico per il titolo, evidentemente), Croce ricorda il suo maestro Antonio Labriola e riproduce alcuni brani delle sue lettere. In una di queste lettere Labriola, alla fine dell'ottocento, gli chiese come era possibile che il nostro paese non riuscisse mai a prendere tutte queste energie, anche malvagie, i mascalzoni esistenti in questo paese, per trasformarli in quelle energie vitali che formano i pilastri della civiltà: la conquista dei mercati, il capitalismo e via scorrendo. La precettistica di Croce mi viene spesso in mente quando trovo sempre quel guado continuo, quella mancanza di coraggio.

Se vogliamo fare la riforma, credo che il coraggio su questi punti qualcuno lo dovrà trovare.

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare l'onorevole Tassone. Ne ha facoltà.

MARIO TASSONE. Sull'articolo 56 si è discusso moltissimo sia nel corso dei lavori della Commissione bicamerale sia nel paese, almeno nelle realtà « più attrezzate » (*Commenti del deputato Rebuffa*). È vero, onorevole Rebuffa? Ne abbiamo discusso anche attraverso le notizie fornite dai *mass media* per il confronto che ha poi avuto luogo e che ci sarà.

Già dagli interventi dei colleghi credo emerga un'attenzione particolare su que-

sto tema e non vorrei che l'articolo 56 rappresentasse l'occasione per rispolverare vecchi scontri ideologici. In questo caso perderemmo di vista la realtà, si tratterebbe di scontri di ideologismi astratti, certamente con uno sforzo di interpretazione quanto meno di parti dell'articolo 3 della Costituzione, quindi del comma 2 dello stesso articolo.

Si è sempre parlato del difficile rapporto tra pubblico e privato. Peraltro ritengo, se vogliamo avere un minimo di valutazione complessiva — senza scomodare Salvatore Pugliatti, emerito e stimatissimo rettore dell'università di Messina, insigne romanista e musicologo — che una valutazione della storia dobbiamo pur farla. Mi riferisco alla realtà dei principi o meglio ancora alla realtà dei comuni, quando vi era semplicemente una competenza da parte dello Stato nel campo della politica estera, della difesa e i cittadini non avevano alcun tipo di protezione, non vi era alcun tipo di impegno per assicurare le conquiste sul terreno dell'uguaglianza.

Siamo poi arrivati ad una concezione per la quale lo Stato è stato sempre più assorbente o tutore di ogni cosa e quindi ha impegnato le sue azioni in una attività produttiva assoluta nei confronti dei cittadini stessi. Io ritengo che in un momento particolare questo sia stato utile. Con l'entrata in vigore della Costituzione vi è stato anche un ruolo attivo da parte dello Stato nella rimozione degli ostacoli che si frapponevano all'uguaglianza e soprattutto alla tutela dei diritti dei cittadini.

L'articolo 56 potrà anche essere emendato, ma ritengo che possa essere considerato come un elemento importante anche per il dibattito che suscita in questo particolare momento. È il ruolo del privato nel rapporto con il pubblico, con l'individuazione di quelle che sono le competenze del pubblico sul piano della legislazione attribuita allo Stato e alle regioni, e poi il ruolo dei comuni, che è fondamentale, un riferimento importante.

Ma in tutto questo c'è oggi una visione che attiene anche alla realtà, alle trasformazioni che ci sono state all'interno del nostro paese e — lo voglio dire ai colleghi — alle leggi che abbiamo approvato anche in questa legislatura, che vanno in una certa direzione anche per quanto riguarda l'attività economica. Certo, c'è stata sempre una difficoltà a ristabilire un equilibrio tra pubblico e privato, il confine. E quale può essere il confine, se non un impegno verso un obiettivo che è comune, cioè quello dell'elevazione della condizione umana, del tenore di vita?

Quindi il principio di uguaglianza sancito dal secondo comma dell'articolo 3 della Costituzione viene attualmente rispettato da una lettura attenta. L'articolo 56 va in questa direzione e certamente vi è un diniego, una rimozione o un contrasto aperto nei confronti della prima parte della Carta costituzionale.

Non ci si innamora del pubblico o del privato inseguendo ideologie, come lo statalismo o il liberismo: ognuno di noi deve cercare di capire e di interpretare la realtà. Ci siamo trovati, per esempio, ad affrontare problemi economici molto significativi (come l'intervento straordinario nel Mezzogiorno) recuperando tutta una logica di autonomia e di valutazione più attenta della capacità imprenditoriale dell'individuo: sicuramente i patti territoriali o i contratti d'area nascono anche da un condizionamento da parte del pubblico, eppure rappresentano un atto di stima nei confronti dei cittadini per rompere i vecchi circuiti di assistenzialismo opprimente. Anche questo va nella direzione dei principi contenuti nella prima parte della Costituzione: l'articolo 2 fa infatti riferimento all'uomo, alla formazione sociale, alla personalità umana, alla capacità di essere soggetti attivi nella creazione di condizioni di vivibilità e soprattutto di sviluppo.

Su tutto ciò credo che ci troviamo ampiamente in sintonia. Tuttavia nell'articolo 56 vi è un equivoco, una confusione: non so se si tratti di nebbie milanesi o di nebbie in altre zone solitamente soleggiate.

giate, ma sicuramente registriamo una contrazione rispetto ad un principio che avrebbe dovuto trovare maggiore evidenza (non una visione quasi marginale, di supporto, secondaria, individuata in termini non dico occulti ma certamente circoscritti).

È un dato che riguarda anche la storia, nella quale certamente affonda l'esperienza del legislatore costituente. La solidarietà, le società di mutuo soccorso, l'esperienza del solidarismo umano e cristiano; sicuramente nella prima parte della Costituzione vi è un riferimento culturale, tuttavia il costituente deve intervenire anche rispetto alla storia di oggi. E la storia di oggi è fatta anche di esperienze e riferimenti sicuramente importanti: quando lo Stato non ce la fa, laddove lo Stato incontra limiti anche sul piano economico, sul terreno dei servizi dove lo Stato non può arrivare, vi è certamente una capacità ed una possibilità sostitutiva da parte del libero cittadino e delle associazioni del paese.

Signor Presidente, ho ascoltato con grande preoccupazione alcuni interventi sullo sforzo compiuto dalla bicamerale, dal suo presidente, dai relatori. C'è un problema di ordine politico? Siamo di fronte ad un problema di principi? È vero che alcuni principi rappresentano — dal punto di vista verbale — dati importanti, architravi della prima parte della Costituzione: ma certamente essi non hanno grande cittadinanza nella Costituzione (o almeno nella prima parte di essa). Evidentemente si tratta di principi di riferimento per alcune forze politiche, per alcuni convincimenti culturali o ideologie, ma non si trovano alla base della prima parte della Carta costituzionale.

Noi ci siamo posti, signor Presidente, di fronte allo sforzo della bicamerale con grande attenzione e soprattutto con grande rispetto e spirito di collaborazione (ed anche solidarietà, per l'impegno profuso). Come ha ricordato l'onorevole Rebuffa, l'articolo 56 in esame ha visto una serie di stesure successive: la formula-

zione attuale è certamente molto più limitata rispetto al punto di partenza ed al dibattito svoltosi in bicamerale.

Noi non abbiamo una posizione preconcepita; non diciamo «no» in termini pregiudiziali. Non abbiamo diritti da difendere, se non quelli dei cittadini rispetto a quel concetto basilare sul quale si fonda anche la prima parte della Costituzione: la partecipazione dei cittadini in termini dinamici ed attivi, ed anche la proprietà in termini di funzione sociale, certo, per superare i limiti che si frappongono al raggiungimento dell'uguaglianza e della parità dei cittadini. Ma chi dice che la parità e l'uguaglianza possano essere conseguite esclusivamente attraverso la coercizione? Ciò si verifica attraverso il libero confronto ed il libero impegno in cui lo Stato è chiamato ad assicurare tutto questo.

Credo che su tale dato, nel momento in cui entreremo nel merito degli emendamenti, potremo portare un contributo.

Certo, l'articolo 56 fa sorgere qualche perplessità perché non è molto chiaro; anzi, dall'intervento di Diliberto mi sono reso conto che non lo è affatto. Vi è un equivoco, una grossa confusione e soprattutto una divaricazione su principi fondamentali che riguardano certamente l'economia, lo statalismo, la produzione ed i mezzi di produzione, ma soprattutto riguardano l'uomo. Credo che dal dibattito debba proprio emergere la dignità, la personalità dell'uomo. Questo è, a mio giudizio, il concetto che deve guidarci anche nel nostro impegno e nella nostra attività emendativa.

PRESIDENTE. Constato l'assenza dell'onorevole De Mita, che ha chiesto di parlare: si intende che vi abbia rinunciato.

Ha chiesto di parlare l'onorevole Giovanni Bianchi. Ne ha facoltà.

GIOVANNI BIANCHI. Presidente, non è certo un caso che l'articolo 56 del progetto di riforma della Costituzione, proposto dalla Commissione bicamerale, sia stato uno dei più dibattuti e contro-

versi anche nelle singole fasi della stesura del testo.

L'articolo 56 si colloca tra due affermazioni impegnative: quella dell'articolo 55, che stabilisce che la Repubblica è costituita da comuni, province, regioni e Stato; quella dell'articolo 57, che sancisce la ripartizione della potestà legislativa tra le regioni e lo Stato.

L'articolo 56 si presenta così come lo snodo che consente al federalismo, proposto dal progetto di riforma, di articolarsi in tutto l'impianto successivo. E dunque, per il suo carattere interpretativo, è un articolo cruciale. Indica una prospettiva, spiega perché la Repubblica è costituita da comuni, regioni, province e Stato, cioè per il principio di sussidiarietà. Sembra un principio scontato, ed invece ha sempre rappresentato un problema politico, sia nel dibattito presso la Costituente di oltre cinquant'anni fa, sia oggi. La chiarezza dell'assunto corrisponde alla problematicità della sua pratica politica. Il principio di sussidiarietà si muove, infatti, entro il confine scosceso tra società ed istituzioni, in un territorio per molti versi magmatico, nel quale si affrontano diverse interpretazioni della società e dello Stato. Possiamo schematicamente dividere tali interpretazioni in due indirizzi fondamentali. Il primo è quello di un liberalismo ideologico che vede la società contrapporsi allo Stato. Si tratta allora di uno Stato minimo, residuale; le istituzioni sono solo protesi, strumenti della società che hanno funzioni di ordine e di soccorso sociale. È un liberalismo non solo esasperato ma disperato. Esso sconta una resa dinnanzi al conflitto che vi è sempre tra società e Stato. Non governo del conflitto, ma sua rimozione attraverso l'eliminazione dello Stato. Questo Stato minimo, in fondo, non è mai esistito.

È un mito politico che ritorna quasi ossessivamente in ogni grande fase di transizione. Non a caso oggi ci troviamo dinnanzi ad una trasformazione epocale degli Stati nazione, una trasformazione che non avrà come esito la loro estin-

zione, ma la riscoperta, la rinconquista dal basso di una nuova unità politica, di un nuovo patto costituzionale.

Il caso è decisamente europeo. Se è vero infatti che lo Stato nazione cede virtuosamente sovranità alle istituzioni sovranazionali, è altresì constatato che non si tratta di una strada a senso unico. La Germania riunificata non è soltanto in grado di rievocare il mito della grande Germania, di ostentare un'ulteriore potenza economica e monetaria. Essa chiude la dolorosa ferita di una coscienza divisa nel secondo dopoguerra e, nel contempo, ridà indubbiamente nerbo alla struttura statale. C'è un più di Stato, dunque, e non un meno, nella Germania di Kohl e di Tietmeyer. Ma ritornerò su questo punto.

L'altra interpretazione possiamo chiamarla dello Stato provvidenza e si muove in una logica di assorbimento della società da parte delle istituzioni. È lo Stato protettore, lo Stato buon amministratore che educa, gestisce, produce.

Anche qui ciò che scompare è il governo del conflitto e scompare ancora una volta eliminando uno dei due termini, questa volta la società.

Il principio di sussidiarietà, in se stesso, non decide né l'una né l'altra interpretazione se non diventa una strategia politica, se non mette capo — come diceva Sturzo — ad un nuovo « organamento dello Stato », ad una strategia politica, cioè, consapevole; se non assume su di sé la forza di porsi come cardine di una grande riforma sociale e politica.

Resta in tal senso presente tutto il deposito culturale della dottrina sociale della Chiesa, dove il principio di sussidiarietà è nato e cresciuto. Da esso hanno attinto le stesse istituzioni europee. Ma proprio la vicenda culturale e politica italiana è portatrice di un suo inveramento laico e di un originale sviluppo (che tutti dovremmo avvertire come nostro, sul piano della dottrina politica): dal già citato Sturzo, al Dossetti della Costituente, a Capograssi, che forse meglio di tutti ha affrontato il tema a partire dal civile, con

insuperata capacità architettonica. Forse non è neppure assente, sotto varie fogge ed in diversi autori italiani, nella riflessione sulle cose dell'amministrazione.

È stato richiamato in questi mesi il dibattito alla Costituente. Ebbene, proprio allora, questo tema emerse con chiarezza, anche se poi fu disatteso da tutta la storia successiva. Il dibattito sulla pluralità delle fonti del diritto, quello sulla priorità della persona rispetto allo Stato non era, anche allora, una semplice petizione di principio. Esso si muoveva nella prospettiva della costruzione di una Repubblica nuova che nasceva sulle macerie della guerra e del regime fascista.

Oggi i processi storici che abbiamo dinanzi sono diversi: crisi della cittadinanza sociale, sviluppo senza lavoro, globalizzazione tendono a creare nuove fonti di diritto, nuovi centri di sovranità, nuovi rapporti tra dimensione locale e dimensione mondiale. Oggi trasformare lo Stato vuol dire ripensarlo in una prospettiva di federalismo forte sia sul piano delle autonomie che su quello del loro coordinamento unitario. La prospettiva di riforma in cui si inserisce oggi il principio di sussidiarietà non è meno alta. Essa mi pare basarsi su due convinzioni di fondo.

La prima è quella dell'autonomia della società; non una società generica, ma organizzata, consapevole attraverso le sue varie forme associative, tra cui anche gli enti locali. Potremmo forse lamentare un eccesso di corporazione, ma tant'è.

Gli enti locali non sono terminali periferici di un cervello centrale, ma veri organi di un Governo, di un territorio, comunità locale, non a caso con potere statutario, legislativo, fiscale, amministrativo; dicevo prima, associazioni tra le altre associazioni che istituiscono, segnano, producono la società. È il riconoscimento pieno del ruolo fondamentale dell'associazionismo nel realizzare legami sociali, nel tessere reti di solidarietà, nel costruire quel tessuto di relazioni senza cui non si dà convivenza civile.

Non è un passaggio solo istituzionale. La tenuta e lo sviluppo della cittadinanza

sociale non può che passare attraverso una responsabilità piena degli enti locali e delle associazioni. Capacità di autopromozione e di autotutela coordinata, favorita, sollecitata dalle istituzioni. È il grande tema che oggi è al centro della riflessione più avvertita, quello del *welfare* municipale. E non può esistere *welfare* municipale senza un associazionismo forte, responsabile, in confronto dialettico costante con le istituzioni.

Attenzione, perché si salda qui l'antica tradizione del municipalismo con le molte novità del cosiddetto terzo settore. Solidarietà, ma anche competenze; professionalità dentro e fuori il mercato; capacità di alfabetizzarsi alle neotecnologie.

Insieme a questo principio l'altro: la responsabilità sociale delle istituzioni. Non protesi di un'astratta autonomia, ma partecipazione viva, interiore alla vita della società, espressione di un rapporto propositivo e, a sua volta, dialettico.

Lo Stato non solo non deve appropriarsi di spazi impropri, ma deve favorire lo spirito di iniziativa individuale e di gruppo nell'affrontare i problemi economici, sociali, civili di una comunità nazionale, aprendo e stimolando nuovi spazi di partecipazione.

Insomma, si tratta di comprendere bene se la sussidiarietà delinea i confini di un campo o indica la dinamica interiore di un processo; se è un'arena di difesa di spazi o la linea di un nuovo dinamismo tra società ed istituzioni; se tende a confinare lo Stato dalla società o intende farne uno strumento di crescita sociale e civile: uno Stato « espressione » del civile.

Nel documento di riforma proposta non mi pare ci siano dubbi in proposito: quell'« e » che lega lo Stato ai comuni, alle province, alle regioni, non è — pare a me — un « e » limitativo, ma dinamico e quindi propositivo.

Per chi viene dall'esperienza del cattolicesimo democratico mi pare, questo, un passaggio irreversibile: siamo assai lontani da una percezione negativa, di puro limite dello Stato, ma abbiamo la percezione chiara, maturata attraverso

un'esperienza anche drammatica, che lo Stato può e deve essere uno strumento di tenuta e di crescita della società.

Una riforma dello Stato che si limitasse a proporre una sua semplice riduzione, sarebbe davvero una povera cosa, assai al di sotto delle sfide che ci vengono dal nuovo contesto internazionale e dalle domande di governo reale del paese.

Questo discorso ha a che fare profondamente — lo ripeto — con quella scelta federale che titola tutta la proposta di riforma della parte seconda della nostra Costituzione. Se ci sono le autonomie, ci sono in funzione di un patto unitario, di una incessante tensione di queste autonomie all'unità. Qui la parola « funzionale », che pure evoca la concretezza di un processo, la sua non astrazione, il suo piegarsi alle specificità dei bisogni, non basta più. Il patto unitario si fonda su qualcosa di più di un contratto: è un progetto di solidarietà.

Noi siamo abituati a leggere il federalismo nel suo movimento centrifugo, purtroppo, quando il suo senso è esattamente altrove: in quella ricerca dell'unità, del patto, che fa convergere le autonomie.

Non vorrei abusare della storia, ma come non ricordare, proprio in momenti come questi, la grande stagione del municipalismo cattolico e socialista, nomi come Montemartini, Turati, Sturzo, Mauri, che fecero del « municipio popolare » la via maestra per la trasformazione dello Stato liberale in uno Stato democratico di massa? Una via, lo sappiamo, stroncata dal fascismo. Altri tempi, certo, altri problemi.

Oggi la crisi dello Stato-nazione comporta rapporti nuovi tra la dimensione locale e la dimensione globale, ma ciò non deprime la funzione dello Stato, la trasforma, la incalza — mi pare — a reinventarsi, a rigenerarsi.

Se quanto ho detto è vero, credo che la riforma che ci accingiamo ad approvare attraverso l'articolo 56 non sia tanto o soltanto un evento istituzionale, quanto l'avvio di un difficile e complesso processo politico. Questi enti locali e questo Stato

non esistono ancora; bisogna porvi mano in modo determinato, lasciandoci alle spalle l'inerzia di una macchina burocratica centralizzata e omologante per far vivere una pluralità di centri decisionali capaci insieme di governo e di solidarietà. Mai come in questo caso costruzione di nuove istituzioni e costruzione di una società sono apparsi aspetti di un progetto comune.

PRESIDENTE. Colleghi, dovrebbe ora intervenire l'onorevole Urbani, ma il suo gruppo mi ha comunicato che stasera è assente per giustificati motivi. Se i colleghi sono d'accordo, ritengo di non farlo decadere e di consentirgli di intervenire domani, restando inteso che sarà l'ultimo intervento in questa fase di esame dell'articolo 56. Prendo atto che non vi sono obiezioni.

Il seguito del dibattito è rinviato alla seduta di domani.

Modifica nella composizione della Commissione parlamentare consultiva in ordine all'attuazione della riforma amministrativa ai sensi della legge 15 marzo 1997, n. 59.

PRESIDENTE. Comunico che il Presidente del Senato della Repubblica, in data 25 febbraio 1998, ha chiamato a far parte della Commissione parlamentare consultiva in ordine all'attuazione della riforma amministrativa ai sensi della legge 15 marzo 1997, n. 59, il senatore Armin Pinggera, in sostituzione del senatore Mario Rigo, dimissionario.

Ordine del giorno della seduta di domani.

PRESIDENTE. Comunico l'ordine del giorno della seduta di domani.

Giovedì 26 febbraio 1998, alle 9:

1. — Svolgimento di interpellanze urgenti.

2. — Interpellanze e interrogazioni.

3. — *Seguito della discussione del progetto di legge costituzionale:*

Revisione della parte seconda della Costituzione (3931).

— *Relatori: D'Alema, Presidente; senatore D'Onofrio, sulla forma di Stato, senatore Salvi, sulla forma di governo e sulle pubbliche amministrazioni, senatrice Dentamaro, sul Parlamento e le fonti normative, Boato, sul sistema delle*

garanzie. Relatore di minoranza: Armando Cossutta.

La seduta termina alle 21,55.

*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 23,45.*

DICHIARAZIONE DI VOTO DEL DEPUTATO MARIANNA LI CALZI SUL DOC. IV N. 9-AR.

MARIANNA LI CALZI. Ritengo, in via preliminare, di dover ribadire l'irritualità della richiesta di autorizzazione ad eseguire, a norma dell'articolo 68 della Costituzione, misura cautelare di custodia in carcere nei confronti del deputato Giancarlo Cito, trasmessa dal giudice per le indagini preliminari presso il tribunale di Taranto. A mio avviso, ma non soltanto a mio avviso, si tratta di richiesta proceduralmente non corretta, viziata.

In proposito, non posso non ribadire quanto ho avuto modo di sostenere, in seno alla Giunta per le autorizzazioni a procedere e in questa stessa aula, per casi analoghi a quello oggi in esame.

La mancata conversione dei decreti di attuazione dell'articolo 68 della Costituzione non ha determinato una situazione in cui il giudice per le indagini preliminari è investito della potestà di richiedere al Parlamento l'autorizzazione a sottoporre un suo membro a misure coercitive e limitative della libertà.

Tale richiesta permane, ai sensi degli articoli 343 e 344 del codice di procedura penale, nella responsabilità dell'ufficio del pubblico ministero che ha promosso l'azione penale, una volta che il giudice per le indagini preliminari si sia pronunciato sulla sussistenza delle condizioni previste dalla legge per l'applicazione della misura di custodia cautelare in carcere.

Su questo vizio di forma nelle richieste di autorizzazione che pervengono alla Camera ha autorevolmente concordato, ad esempio, anche il giudice per le indagini preliminari del tribunale di Milano in merito al caso dell'onorevole Previti.

Per il caso ora al nostro esame, la Giunta per le autorizzazioni a procedere ha ritenuto di poter superare lo scoglio procedurale.

Dunque, oggi la Camera è chiamata a pronunciarsi sull'applicabilità della ordinanza che dispone la detenzione cautelare

in carcere del deputato Cito, emessa dal giudice per le indagini preliminari del tribunale di Taranto.

La Camera ha avuto modo, recentemente, di riflettere ampiamente sulla natura e sui limiti del suo sindacato in materia, escludendo che si possa entrare nel merito dell'accusa elevata dalla magistratura e riaffermando che si tratta di stabilire la sussistenza o meno di un eventuale *fumus persecutionis* nei confronti del parlamentare chiamato in causa e sulle correlate esigenze di applicazione a suo carico delle misure cautelari, previste dalla legge.

Non è, dunque, il caso di tornarvi sopra. Così com'è superfluo ribadire che la decisione della Camera di appartenenza non possa orientarsi esclusivamente sulla prevalenza della tutela del suo plenum, per tutte le ragioni che sono state esposte e per la corretta interpretazione che deve essere applicata alla garanzia dei parlamentari, previste dall'articolo 68 della Costituzione.

Mi sembra, invece, il caso di tornare su di una considerazione di ordine generale, che ho avuto modo di illustrare durante la discussione della richiesta di custodia cautelare in carcere a carico dell'onorevole Previti: l'intempestività, cioè, delle decisioni della Giunta per le autorizzazioni a procedere e, conseguentemente, di quest'aula in quanto Camera di appartenenza del deputato a cui carico viene avanzata la richiesta di autorizzazione di custodia cautelare in carcere.

La mia osservazione sulla oggettiva vanificazione del carattere eccezionale del provvedimento di custodia cautelare in carcere a causa dei nostri tempi di decisione è stata ripresa, ed allargata a tutto l'articolo 68 della Costituzione, dal procuratore della Repubblica presso il tribunale di Milano, Francesco Saverio Borrelli.

Il capo della procura di Milano coglie una contraddizione nell'articolo 68 della Costituzione perché ci sarebbe « un salto logico tra ciò che è previsto in teoria e ciò che si può fare in realtà ».

Esemplifica il dottor Borrelli: « Se un'autorità giudiziaria ritiene necessario intercettare un telefono, sequestrare un conto o arrestare un indagato per evitare inquinamenti di prove, è fondamentale l'elemento sorpresa. Ma nel caso di un parlamentare tra la richiesta di autorizzazione e il voto in aula passano settimane o mesi » ... « ed è naturale che, in tutto questo tempo, chi doveva fare telefonate o distruggere carte avrebbe potuto comodamente farlo ».

Per parte mia, mentre ribadisco che la presenza delle guarentigie parlamentari in tutte le democrazie mi sembra testimoni della loro non esaurita funzione, non posso non convenire sul problema dei tempi delle nostre decisioni, che io stessa ho sollevato.

La tempestività delle nostre decisioni, se non eliminerebbe i problemi posti dal dottor Borrelli, di certo li attenuerebbe almeno per i provvedimenti più gravi e delicati come la custodia cautelare in carcere.

Ora, la domanda di autorizzazione a procedere, avanzata dal giudice per le indagini preliminari del tribunale di Taranto, a carico del deputato Giancarlo Cito, ci è pervenuta l'11 novembre dello scorso anno. La Camera sta decidendo dopo che sono trascorsi alcuni mesi.

Nel frattempo, i principali, presunti coimputati del deputato Cito sono stati scarcerati, ovviamente perché il giudice del riesame ha ritenuto non sufficientemente fondate ovvero venute meno le esigenze di custodia cautelare in carcere.

Nel valutare il caso specifico allora non può essere irrilevante il fatto che i coimputati, che secondo l'accusa avrebbero materialmente consumato i reati ascritti a titolo di concorso anche al deputato Cito, già sottoposti alle misure di custodia cautelare in carcere, siano stati rilasciati.

Questi sono gli elementi di cui dispone la Camera affinché ciascun deputato si formi, in piena libertà, un sereno ed equo convincimento su questo caso specifico che coinvolge il deputato Giancarlo Cito e assuma la sua decisione.

ELENCO DELLE INTERROGAZIONI SOLLECITATE DAL DEPUTATO MARIO LUCIO BARRAL.

Interrogazioni a riposta in Commissione presentate nel 1997.

5-01562 — Ai ministri del lavoro, industria, commercio e artigianato: se non ritengano opportuno intervenire a salvaguardia del livello occupazionale attraverso una riorganizzazione del lavoro finalizzata a rilanciare la produzione e la presenza sul mercato (06.02.97);

5-01640 — Ai ministri del lavoro e del tesoro: se non considerino pertinente avviare un'indagine conoscitiva per far luce sul grave dissesto finanziario dello IAL (17.02.97);

5-01655 — Al ministro dei trasporti e navigazione: se non ritenga opportuno prendere in considerazione l'ipotesi di apportare modifiche alle disposizioni contenute nella circolare 20/01/97 n.3724/4383 (C1) del Ministro dei trasporti (19.02.97);

5-01734 — Al Presidente del Consiglio dei ministri ed ai ministri del lavoro e dell'industria e dell'interno: se sia intenzione del ministro del lavoro promuovere nuovi incontri per chiarire se la srl Hollingsworth e la Voce Company di East Wolpole (Ma) Usa, proprietaria della cartiera di Bagnasco, stia realmente chiudendo la cartiera e come il Governo si comporti in questi casi (26.02.97);

5-02477 — Al ministro delle poste e delle telecomunicazioni: se e quali misure abbia adottato o intenda adottare per far fronte alla crisi in cui si dibatte da anni il settore dell'editoria (12.06.97);

5-02541 — Al ministro della difesa: se non ritenga opportuno revocare la decisione di sopprimere il battaglione « Mondovì » per l'addestramento (20.06.97);

5-02593 — Ai ministri dei trasporti e dei lavori pubblici: se non convengano sull'opportunità di modificare il contratto di servizio presentato dalle ferrovie dello Stato (30.06.97);

5-02595 — Al ministro delle poste e delle telecomunicazioni: come si pensi di conciliare la necessità di razionalizzazione

dei servizi con l'insoddisfazione dei piccoli comuni montani avverso i provvedimenti (30.06.97).

Non è stata data risposta, anche alle interrogazioni a risposta in Commissione n. 5-03533 del 20.01.98 e n.5-03792 del 18.02.98.

Interrogazioni a riposta orale presentate nel 1997.

3-01301 — Al Presidente del Consiglio dei ministri ed ai ministri dell'interno e della sanità: se ed in quale modo il Governo intenda intervenire per far cessare o contenere il dilagante fenomeno della prostituzione (30.06.97).

Interrogazioni a riposta scritta presentate nel 1996.

4-02918 — Al ministro della sanità: se non ritenga opportuno accertare la situazione odierna ed adoperarsi affinché siano accelerate le procedure amministrative (CRI) (08.08.96);

4-04152 — Al ministro dell'interno: se intenda incentivare l'utilizzo di personale in cassa integrazione o disoccupati per lavori socialmente utili quali quelli di primo soccorso alle zone colpite da calamità naturali (15.10.96);

4-05355 — Al ministro dell'industria: se sia a conoscenza del fatto che la generica formulazione dell'ultimo periodo del comma 5 dell'articolo 6 del decreto ministeriale 04.06.93 n. 248 ha dato diverse interpretazioni sul « commercio in aree pubbliche » (14.11.96);

4-06106 — Al ministro delle finanze: se non ritenga opportuno volgere un coraggioso richiamo ai funzionari della pubblica amministrazione perché si adoperino a collaborare con il contribuente e non creino artatamente difficoltà ed ostacoli nella definizione delle pratiche (16.12.96).

Interrogazioni a riposta scritta presentate nel 1997.

4-07061 — Ai ministri di grazia e giustizia e finanze: se non ritengano necessario e quanto mai urgente verificare le posizioni debitorie dello Stato nei confronti degli enti locali ed attivare le

opportune procedure al fine di sanare una situazione che mette a dura prova l'operato di tali enti e, quindi, anche dei servizi da essi erogati ai cittadini (30.01.97);

4-08246 — Al ministro delle finanze: se non ritenga necessario prevedere, nell'ambito della delega ed in funzione della possibilità concessa dalla lettera f) del comma 144 dell'articolo 3 della legge n. 662 del 1996, una differenziazione dell'aliquota IRAP (06.03.97);

4-08944 — Al Presidente del Consiglio dei ministri ed al ministro della sanità: se non ritengano opportuno avviare un'inchiesta amministrativa sulla struttura organizzativa della Croce rossa italiana (07.04.97);

4-08986 — Ai ministri dell'industria e del tesoro: se siano a conoscenza della situazione economico-finanziaria della società Club Méditerranée (07.04.97);

4-08978 — Ai ministri degli affari esteri, interno, finanze e difesa: se ritengano legittima la richiesta di incontro avanzata dal sindaco di Mondovì al questore ed ai comandanti dei carabinieri e della Guardia di finanza per un confronto sul problema della criminalità (07.04.97);

4-10083 — Al ministro della pubblica istruzione: se il ministro intenda o sia già intervenuto sulla vicenda del professor Maglia preside delle scuole I e II I.R.S.-S.A.R. di Roma (19.05.97);

4-11115 — Al ministro della pubblica istruzione: se non ritenga persecutorio e censurabile l'atteggiamento assunto dal professor Pistarà e quali siano le azioni che intende intraprendere nei suoi confronti (23.06.97);

4-11552 — Ai ministri della sanità e del lavoro: se non ritengano opportuno intervenire attraverso un'interpretazione autentica dell'articolo 13 della legge n. 107 così da evitare interpretazioni e quindi trattamenti disomogenei sul territorio nazionale dei donatori di sangue (09.07.97);

4-11819 — Al ministro dell'ambiente: se non ritenga necessario adottare misure di coordinamento al fine di classificare i rifiuti in base ai codici europei (17.07.97);

4-11820 — Al ministro dell'ambiente: se non ritenga di dover intervenire al fine di

ricomprendere la combustione di rifiuti non pericolosi prodotti *in loco* tra le operazioni facenti parte del ciclo produttivo di un'impresa (17.07.97);

4-11821 — Al ministro dell'ambiente: se non ritenga necessario adottare adeguate misure al fine di eliminare la sperequazione introdotta dal decreto legislativo n. 22 del 1997 (17.07.97);

4-11822 — Al ministro dell'ambiente: se non ritenga opportuno adottare misure al fine di eliminare le difformità di trattamento dei rifiuti in base al decreto legislativo n. 22 del 1997 (17.07.97);

4-11952 — Ai ministri dell'industria e del tesoro: se considerino corretta la decisione dell'ENEL di bloccare i contratti stipulati con le imprese di comparto (23.07.97);

4-12371 — Ai ministri della difesa e degli affari esteri: per sapere quale sia lo « stato dell'arte », in Italia, della campagna nazionale per la messa al bando delle mine antipersona (15.09.97);

4-12551 — Al ministro per le politiche agricole: per sapere se non ritenga opportuno affrontare questa delicata questione, adottando quelle misure che consentano di superare i frammentari e disordinati interventi « adattivi » della legislazione vigente a possibili situazioni di carattere straordinario, onde definire una disciplina organica della materia che consenta di dotare l'agricoltura di uno strumento di solidarietà che, in maniera adeguata, rapida ed efficace, risarcisca gli operatori del settore per i danni ad essi provocati da eventi catastrofici straordinari (18.09.97);

4-12994 — Al ministro del lavoro e della previdenza sociale: se non ritenga tale comportamento un'evidente discriminazione nei confronti dei soggetti inabili che usufruiscono della pensione di inabilità in base ai meccanismi del cumulo dei contributi previsto dalle convenzioni internazionali (08.10.97);

4-14126 — Ai ministri dell'industria, del commercio e dell'artigianato, del lavoro e della previdenza sociale e del tesoro: se non ritengano, altresì, di dover adottare adeguate misure atte a censurare

il comportamento della Piaggio Spa, come ad esempio, quella della revoca degli incentivi concessi (26.11.97).

Non è stata data risposta infine all'interrogazione a risposta scritta n. 4-15135, rivolta al ministro dell'industria e relativa alla società Quarzite.

CONSIDERAZIONI INTEGRATIVE DELLA RELAZIONE DEL DEPUTATO MARIO BRUNETTI SUL DISEGNO DI LEGGE DI RATIFICA N. 3097.

MARIO BRUNETTI, *Relatore*. Durante la missione svolta dello scorso anno, i membri della delegazione della Commissione esteri a Tirana hanno avuto numerose occasioni di incontro con le realtà culturali e scientifiche albanesi ed hanno perciò avuto modo di apprezzare la vitalità culturale dell'Albania ed il grande sforzo compiuto per superare la limitatezza delle strutture e dei mezzi. Tali incontri hanno fatto altresì emergere un grande calore ed interesse nei confronti della cultura e della lingua italiana, definita quest'ultima addirittura « lingua veicolare » degli albanesi, correttamente parlata, scritta e letta dalla metà della popolazione. Ciò è dovuto, tra l'altro, alla facilità di ricezione della televisione italiana in Albania. Ma è stato osservato anche che la grande domanda di apprendimento della lingua italiana non trova adeguato riscontro nelle risorse a disposizione delle strutture deputate a diffonderla. L'istituto italiano di cultura a Tirana è da mesi senza direttore, vi è un solo addetto, dispone di 40 metri quadrati all'interno dell'ambasciata italiana ed ha ricevuto uno scarsissimo stanziamento, peraltro versati a fine anno. Lo sforzo culturale in Albania, è stato osservato, merita di essere sostenuto a causa del suo forte impatto sociale e per la sua capacità di contribuire in modo fondamentale ed a lungo termine allo sviluppo del paese. È stato fatto infine presente alla delegazione come, nel settore culturale, si avverta molto di più la presenza di Germania e Francia, che pure sono sentite dal popolo albanese meno vicine dell'Italia.

Per quanto riguarda il contenuto dell'accordo in esame, l'articolo 1 reca i principi che verranno sviluppati nel restante articolato, ossia l'intenzione delle parti di favorire la conoscenza reciproca dei patrimoni culturali dei due paesi e di stimolare la cooperazione culturale ed artistica.

L'articolo 2 prevede lo sviluppo della collaborazione accademica attraverso l'intensificazione delle intese universitarie, lo scambio di docenti e ricercatori e l'avvio di ricerche congiunte su temi di comune interesse.

L'articolo 3 contiene l'impegno delle parti a favorire l'attività di istituzioni culturali ed educative, cui sono garantite le più ampie facilitazioni di funzionamento; mentre l'articolo 4 prevede lo sviluppo delle cattedre e dottorati universitari che consentano lo studio della lingua e della letteratura dell'altro paese.

L'articolo 5 favorisce la conoscenza dei rispettivi sistemi scolastici attraverso lo scambio di esperti e contatti diretti tra le amministrazioni interessate, nonché lo scambio di insegnanti e di classi.

Gli articoli da 6 a 13 precisano gli impegni assunti dalle parti in determinati settori: borse di studio (articolo 6); collaborazione in campo editoriale attraverso traduzioni, mostre e fiere del libro e pubblicazione di opere dell'altro paese (articolo 7); periodico scambio di mostre rappresentative del patrimonio artistico e culturale (articolo 8); collaborazione nei settori della musica, danza, teatro e ci-

nema, attraverso lo scambio di artisti e partecipazione a festival, rassegne cinematografiche ed altre manifestazioni di rilievo (articolo 9); collaborazioni tra archivi e biblioteche attraverso lo scambio di materiale ed esperti (articolo 10); scambi di informazioni sulla vita politica, economica, culturale e sociale, anche attraverso visite di personalità del mondo dell'informazione e della cultura (articolo 11); scambi di informazioni ed esperienze nei settori dello sport e della gioventù (articolo 12); collaborazione tra gli organismi radiotelevisivi dei due paesi (articolo 13).

L'articolo 14 istituisce una commissione mista incaricata di esaminare il progresso della cooperazione culturale tra i due paesi e di elaborare programmi esecutivi pluriennali. I restanti articoli 15 e 16 recano le clausole rituali sulla ratifica, l'entrata in vigore, la durata e la denuncia dell'Accordo.

Il disegno di legge, oltre alle norme di autorizzazione alla ratifica e l'ordine di esecuzione, reca, all'articolo 3, la copertura degli oneri derivanti dall'applicazione dell'Accordo, tramite l'accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri. La relazione tecnica allegata all'atto Senato n. 890 precisa nel dettaglio la destinazione di tali oneri, connessi alle missioni di docenti, ricercatori ed esperti; alla concessione di borse di studio; allo svolgimento di mostre e fiere del libro, alle missioni dei funzionari componenti la commissione mista.