

per materia specifica dai consigli regionali, ove leggi regionali apposite lo prevedano.

Irrilevante è la modifica al testo del comma quarto, in precedenza approvato dalla Camera, in quanto vi viene correttamente specificato che il presidente promulga le leggi e non promulga i regolamenti in quanto li emana. La novità che ci trova assenzienti è tutta lì: l'uso del verbo « emana » in luogo dell'espressione impropria: « promulga ».

Nell'articolo 2 del testo votato dalla Camera il 2 marzo 1999 è stato sostituito l'intero attuale articolo 122 della Costituzione con l'attribuzione ai consigli regionali della competenza all'approvazione della legge elettorale regionale.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
ALFREDO BIONDI (*ore 18,55*)

GIACOMO GARRA. Il Senato della Repubblica ha apportato al testo del comma primo dell'articolo 122 novellato modifiche di rilievo solo lessicale; ha lasciato invariato il testo del comma secondo dell'articolo 122 che la Camera aveva approvato; ha apportato modifiche unicamente lessicali al testo del comma terzo votato dalla Camera; analogamente ha lasciato invariato il testo del comma quinto. È meritevole di menzione solo la modifica apportata al comma quarto che ha aggiunto al testo dell'articolo 122 novellato della Costituzione un apposito comma sesto. L'immunità era stata prevista dal testo della Camera per i voti dati e le opinioni espresse dai consiglieri regionali e, al riguardo, non vi sono novità nel testo del Senato. Poiché l'immunità era stata estesa dalla Camera alle opinioni espresse e ai voti dati dai componenti della giunta regionale, il Senato della Repubblica ha ritenuto di limitare il novero dei beneficiari dell'insindacabilità ai soli componenti del consiglio regionale, in quanto solo i consiglieri regionali eletti sono i rappresentanti della volontà dei cittadini.

Sull'innovazione voluta dall'altro ramo del Parlamento, a mio giudizio, non vi è

critica da muovere: né i componenti del Governo della Repubblica, né quelli dei governi delle regioni a statuto speciale fruiscono di insindacabilità per i voti espressi nell'organo collegiale di governo.

Infine, il Senato con l'aver aggiunto al testo dell'articolo 122 votato dalla Camera un ulteriore comma, non ha fatto altro che ripetere principi collaudati nel nostro ordinamento, quelli cioè secondo i quali i componenti dell'esecutivo rispondono degli atti adottati nell'esercizio delle loro funzioni, come in via generale affermato dall'articolo 28 della Costituzione. La Commissione ha, pertanto, eliminato dal testo dell'articolo 3 l'ultimo comma in questione.

In Commissione affari costituzionali era stato presentato un emendamento, sottoscritto da me e dall'onorevole Urbani, che integra il comma quinto del testo votato dal Senato con l'aggiunta al testo di detto comma di un'opportuna specificazione: il presidente della giunta, salvo diversa previsione dei singoli statuti, eletto direttamente a suffragio universale nomina e revoca i componenti della giunta. Abbiamo proposto che si aggiunga la specificazione « anche al di fuori del consiglio regionale » onde poter inserire nella giunta, se del caso, assessori altamente qualificati e provenienti non necessariamente dalla politica. L'emendamento è stato però ritirato perché si rischiava di far saltare l'accordo tra i gruppi. Valuteremo con i colleghi del gruppo di forza Italia se presentare all'esame dell'Assemblea il testo ritirato in Commissione.

Per quanto attiene all'articolo 3 del testo votato il 2 marzo 1999 dalla Camera, ricordo che con esso viene sostituito il testo dell'articolo 123 della Costituzione che apporta agli assetti costituzionali l'importante innovazione dell'autonomia statutaria delle regioni a statuto ordinario. Poiché l'unica modifica apportata dal Senato ha valenza lessicale, condividiamo il testo dell'articolo 3, come già si è detto circa l'articolo 1.

Vengo all'articolo 4 del testo approvato il 2 marzo dalla Camera, con il quale si modifica l'articolo 126 dell'attuale Costi-

tuzione in ordine alle ipotesi di scioglimento anticipato dei consigli regionali ed alle relative modalità. Al primo comma dell'articolo 126 della Costituzione, riformulato dalla Camera, viene apportata un'aggiunta. Alla rimozione degli organi elettivi già disciplinata dal testo votato dalla Camera si aggiunge un'ipotesi di scioglimento e di rimozione, che possono essere disposti per ragioni di sicurezza nazionale. Sul punto, d'intesa con l'onorevole Urbani, non abbiamo presentato emendamenti in Commissione e quest'ultima ha condiviso l'innovazione introdotta dall'altro ramo del Parlamento.

Il Senato ha lasciato invariato il testo del secondo comma dell'articolo 126 approvato dalla Camera, come ricordato, il 2 marzo scorso, attinente alle modalità di presentazione della mozione di sfiducia. Il Senato ha invece rimaneggiato il terzo comma dell'articolo 126 novellato, come votato dalla Camera, escludendo dal novero delle cause di elezioni anticipate i casi di impedimento permanente o di morte del presidente eletto a suffragio universale diretto.

Con il collega, onorevole Urbani, abbiamo presentato in Commissione un nuovo emendamento, che ripristina le ipotesi non previste dal testo votato dal Senato. Di che si tratta?

Nel testo votato dalla Camera il rinnovo del consiglio regionale e della giunta si avevano anche in caso di morte del presidente eletto direttamente e a suffragio universale. Forse per l'inconscia volontà di rimozione del pensiero della morte o per qualche recondita ragione della sinistra il testo del comma 3 votato dal Senato non prendeva in considerazione l'ipotesi di morte o di impedimento permanente del presidente eletto direttamente.

La Commissione affari costituzionali ha accolto l'emendamento presentato dall'onorevole Urbani e da me allo stesso comma 3 dell'articolo 126, come novellato dall'articolo 4 della proposta di legge costituzionale al nostro esame. Il Senato, d'altro canto, ha aggiunto l'ipotesi di dimissioni contestuali della maggioranza

dei componenti i consigli regionali quale ulteriore causa di elezioni anticipate. La maggioranza al Senato non ha condiviso l'orientamento espresso al riguardo dalla stessa maggioranza in seno alla Commissione affari costituzionali della Camera. Invero, nel corso dei lavori nella Commissione affari costituzionali avevamo presentato una proposta analoga a quella approvata dal Senato, che la maggioranza aveva però respinto.

La vera battaglia svolta nella I Commissione ha avuto come campo d'azione l'articolo 5, recante disposizioni transitorie e di prima applicazione nell'elezione diretta del presidente delle giunte regionali.

Il testo votato dalla Camera operava un sostanziale recepimento del «Tatarellum», intendendosi tuttavia sostituiti i capilista delle liste regionali con i candidati all'ufficio di presidente; un'innovazione questa rispetto al Tatarellum che dava ai candidati alla presidenza una visibilità ben diversa rispetto alla figura del semplice capolista.

L'elezione a suffragio universale competeva al candidato presidente che avesse riportato il maggior numero di voti validi in ambito regionale con votazione a turno unico e con una scelta di segno nettamente diverso rispetto alle modalità di elezione dei sindaci dei comuni medio-grandi o dei presidenti di provincia.

Il Senato della Repubblica, come è noto, ha mutato il sistema di elezione con il ritorno alla figura dei capilista delle liste regionali quali candidati alla presidenza e con l'introduzione del doppio turno ove nella prima tornata elettorale nessuno dei candidati avesse raggiunto la maggioranza assoluta dei voti validi.

Nella scelta operata dal Senato in direzione del doppio turno si è continuato ad ignorare un dato incontestabile; si è ignorato, cari colleghi, il chiarissimo disfavore degli elettori verso il doppio turno, nel quale alcuni candidati alle elezioni degli enti locali hanno finito con il ricevere al secondo turno un numero di voti perfino inferiore a quello conseguito nel primo turno. Ciò malgrado gli apparen-

tamenti. Il tutto a causa di un astensionismo deprecabile quanto si vuole, ma assai diffuso e consolidato, soprattutto in riferimento ai secondi turni. In Commissione affari costituzionali, però, il « no » fermo di forza Italia al doppio turno aveva trascinato sulle stesse posizioni non solo i partiti del Polo, ma anche i verdi, i socialisti, l'UDEUR e, alla fine, anche i popolari e i diessini hanno dato la loro disponibilità al turno unico, cosicché al ministro Maccanico, a nome del Governo, non è rimasto altro che aderire a tale soluzione.

Per evitare sorprese, avevo presentato, d'intesa con l'onorevole Urbani, un emendamento che sostituiva il testo del primo comma approvato dal Senato con il testo dello stesso primo comma che, a suo tempo, era stato approvato dalla Camera dei deputati a larghissima maggioranza; tale emendamento è stato poi ritirato perché su esso aleggiava il « no » della maggioranza. Colleghi deputati, ove avessimo insistito, sarebbe naufragata l'intera riforma.

Tutto è bene quel che finisce bene, anche se il testo all'esame dell'Assemblea non è quello precedentemente votato dal Polo e da forza Italia. A nome del mio gruppo, giudico opportune e condivisibili alcune modifiche apportate dal Senato agli articoli da 1 a 4, a differenza di quelle apportate al primo comma dell'articolo 5 — mi riferisco al testo licenziato dalla Commissione —, che abbiamo « ingoiato » per non far saltare l'intera riforma. Oltre tutto, credo che l'accordo sull'elezione diretta abbia favorito il cammino del provvedimento sul giusto processo, ma è vera anche l'opposta affermazione.

Mi avvio alla conclusione. A nome del gruppo di forza Italia, desidero ricordare che, nella sua breve stagione di Governo, il centro-destra aveva inteso coniugare le riforme basandole, come ho detto prima, sul binomio presidenzialismo-federalismo. La riforma degli articoli 122, 123 e 126 della Costituzione, che stiamo per votare, non rappresenta certo l'approdo al federalismo; con la modifica dell'articolo 123

della Costituzione, però, siamo pervenuti al massimo di regionalismo compatibile con gli articoli 1 e 5 della Costituzione medesima, nonché con gli articoli 114 e 115 del titolo V, riguardanti le regioni, le province e i comuni. Non dimentichiamo, infatti, che, ai sensi degli articoli dal 114 al 133 della Costituzione, le regioni sono enti autonomi, sia pure con competenze legislative, alla stregua di province e comuni, enti autonomi anch'essi pure se privi di competenze legislative.

Nel testo novellato dell'articolo 123 la potestà statutaria delle regioni diventa piena, nei limiti dei principi costituzionali. È vero che gli statuti possono essere impugnati dal Governo della Repubblica, ma solo davanti alla Corte costituzionale; è altrettanto vero, poi, che il Governo di Roma non si pone più come Governo centrale che, attraverso i commissari di Governo, vista o meno. Prevediamo un'unica forma di tutela in ordine alla conformità alla Costituzione delle scelte dei consigli regionali, ossia il controllo del corpo elettorale regionale chiamato ad approvare o meno gli statuti deliberati, appunto, dai consigli regionali.

A consolidare la coerenza del testo ai dettami degli articoli 1 e 5 della Costituzione ha ulteriormente contribuito l'emendamento del Senato che consente lo scioglimento anticipato anche per ragioni di sicurezza nazionale.

A giudizio mio e di forza Italia, è accettabile la costituzionalizzazione del « Tatarellum » quale normativa transitoria sia per l'elezione diretta del presidente della giunta, sia per il rinnovo dei consigli regionali, elezioni che avranno luogo nella primavera del 2000.

Certo, si sarebbe potuto fare di più; i ribaltoni sono sempre possibili per effetto della mancata scelta, che noi avevamo auspicato, dell'incompatibilità tra le cariche di consigliere e di assessore regionale. Ho già dichiarato in quest'aula che « un ribaltone al giorno toglie il popolo di torno »; per tale motivo, si doveva evitare il possibile cumulo tra la carica di assessore e quella di consigliere regionale.

In passato, vi è stata un'eccessiva stabilità dei consigli regionali ed una palese instabilità degli esecutivi; confidiamo, avendo contribuito al varo del provvedimento in esame, in una inversione della rotta.

Forza Italia, se nel corso dei lavori dell'Assemblea non vi saranno stravolgimenti del testo, voterà a favore del testo unificato proposto dalla Commissione, intendendo così contribuire a rafforzare la stabilità degli esecutivi nelle regioni e ad ostacolare gli eccessi di tutela e di ultra-stabilità dei consigli regionali, nel passato mai destinatari di scioglimenti anticipati (*Applausi*).

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

GIAN FRANCO ANEDDA. Quando venne prospettata la modifica della Costituzione della quale discutiamo, il giudizio critico più severo affermò che si trattava di principi talmente noti ed acquisiti da tutti da non meritare di essere inseriti nella nostra Carta costituzionale. L'argomento era palesemente in torto giacché non considera e non considerava che, proprio i principi da tutti riconosciuti, debbono trovare posto nella Costituzione. Altri sostennero, ed ancora sostengono, che si tratta di riforme parziali e perciò insufficienti. In verità, hanno ragione gli uni e gli altri, tanto che è stato ricordato Hegel, il quale drammaticamente affermò che la tragedia della storia si realizza quando tra due contendenti la ragione non sta dall'una o dall'altra parte, ma hanno ragione entrambi. E questo in verità è il caso di specie.

Benché i principi non siano innovativi, completi e in grado di esaurire tutto il cammino che deve essere percorso affinché il processo risponda a ciò che tutti sentiamo, credo che essi debbano essere inseriti nella Costituzione.

Un'autorevole magistrato, che fu presidente dell'Associazione nazionale dei magistrati e che oggi ha scelto la politica, ha scritto che per ciascuno di noi il processo giusto è quello che arriva a

condannare coloro che supponiamo colpevoli e ad assolvere coloro che riteniamo innocenti. Ed ha soggiunto che bisogna accettare l'idea che i giudici non facciano giustizia, ma che emettano sentenze secondo la legge! L'assunto è esatto; tuttavia, se dovessimo discutere, diremmo che l'autorevolissimo magistrato ha predicato benissimo, ma si è comportato diversamente. Se non che si verifica che i giudici, anche attraverso quella interpretazione che con fantasia è stata definita creativa, e la Corte costituzionale attraverso le sentenze additive si sono mossi per affermare che la giustizia è una giustizia etica e che si deve raggiungere la giustizia sostanziale per attuare cioè, per via giudiziaria, principi etici, politici e religiosi assunti per definizione come veri e perciò insofferenti alle regole. Questa è la strada della giustizia politica e della giustizia dei regimi totalitari, che purtroppo, anche per fini considerati ottimi, è stata seguita e viene spesso seguita in Italia.

Così è accaduto che si sia cercato spesso un colpevole a tutti i costi. Le cause di questo atteggiamento sono note a tutti, così come sono note a tutti le distorsioni.

Allora, l'introduzione delle regole del rito accusatorio, che salutammo tutti con grande enfasi e con grande gioia, sono state sentite da alcuni come un abito stretto, nel quale non ci si stava dentro; e all'abito stretto, si è aggiunta e si è sommata la insofferenza! Ciò è avvenuto sia perché questo rito accusatorio è stato inserito in una tradizione che non era propria, che viene da lontano e che fa parte, per chi ha studi antichi, della nostra cultura giuridica, sia perché, in quella ricerca di compromessi che, in fin dei conti, accompagna le leggi (non è sempre un male) e anche la redazione del codice, sono stati lasciati istituiti non compatibili o scarsamente compatibili con il modello prescelto. Da qui, la necessità di queste riforme e di inserire questi principi, taluni generali, talaltri forse più marcatamente processuali, perché indichino (questo è il significato profondo) che la strada del rito accusatorio è ormai

definitiva e che non vi possono essere né scorciatoie né distorsioni per tornare a principi, a modelli, a norme di pretto rango inquisitorio. E la chiarezza nell'interpretazione ci deve dire che la strada che con queste riforme intendiamo venga percorsa è l'abolizione del segreto istruttorio, la ricerca della prova nella trasparenza, che è essa stessa garanzia, con una avvertenza che mi accingo ad esplicitare.

La riforma non ha e non potrebbe avere come obiettivo immediato la correzione delle distorsioni del sistema, quali il ritardo, l'ingorgo, il tempo non ragionevole dei processi, la normalizzazione dei compiti e delle funzioni, bensì soltanto quello di porre delle regole ferree, perché inserite nella Costituzione, che evitino interpretazioni forzate, dichiarazioni distorte, dichiarazioni di incostituzionalità fondate sul principio costituzionale non scritto della ragionevolezza e sull'altro, egualmente non scritto, della conservazione delle prove. Tali principi, proprio perché non sono scritti, proprio perché creati — ahinoi! — con interpretazione creativa anche dalla Corte costituzionale, sono affidati alla discrezionalità che talvolta coincide con il buon senso, ma talaltra con l'arbitrio che non rispetta le regole.

Potrei dire, cogliendo l'occasione offerta dall'osservazione di un altro autorevole magistrato, che le distorsioni in ordine alla formazione della prova sono conseguenza dell'attitudine, che deriva dall'abitudine, che deriva dalla cultura giuridica, di fidarsi soltanto della prova scritta e di non fidarsi del processo orale. È vero ciò che è scritto. È vero o credibile ciò che è stato scritto, anche se ciò che è stato scritto lo è stato nel chiuso di una stanza; peggio, talvolta, nel chiuso di una caserma dei carabinieri, mentre tutto ciò che viene detto alla luce del sole nel contraddittorio è intrinsecamente, e perciò solo, non veridico.

L'annotazione forse è riduttiva ma coglie nel segno e ripropone (anche questo è un principio che bisognerà trovare la maniera di inserire nella nostra Costituzione) l'antico e non risolto tema della

finalità del processo penale — cui il relatore ha giustamente e acutamente accennato —, vale a dire se esso abbia lo scopo di accertare la verità assoluta considerando la verità stessa qualcosa di oggettivo mentre così non è, oppure se abbia la finalità di accertare l'efficacia delle prove raccolte dal pubblico ministero ai fini dell'accertamento delle responsabilità, così come vuole il rito accusatorio e così come, invece, nega il rito inquisitorio.

Fin quando non sarà sciolto questo nodo, credo che proseguiranno interminabili le discussioni sulle norme processuali; ma questo è il nodo principale al quale dobbiamo guardare per fare chiarezza in noi stessi e per far discendere dalla soluzione di questo tema le garanzie del processo.

La riforma in esame è quindi un passo necessario; ci si chiede perché esso venga compiuto: le elaborazioni dottrinarie sostengono che viene compiuto perché negli anni, anche da parte della Corte costituzionale, si è tentato di adattare la Carta costituzionale ad un codice vecchio, anziché adattare il codice che era vecchio alle norme della Costituzione. Il dato è vero, anche se il giudizio è ovviamente non completo, perché soltanto quando ci renderemo conto di questa verità ed acquisiremo in noi, profonda, una cultura delle libertà sostanziali (delle quali la libertà di essere serenamente giudicato è parte cospicua), soltanto quando nell'intimo dell'animo nostro cesserà l'odiosa distinzione tra coloro che vogliono le garanzie (che, con gli «ismi», vengono definiti garantisti in senso dispregiativo) e coloro che credono che la sicurezza passi soltanto per ferree norme processuali, soltanto quando avremo acquisito questa cultura, potremo finalmente dire di aver compiuto un passo verso la soddisfazione di principi realmente moderni.

Ovviamente, come ho detto in esordio, queste norme non completano il cammino che dobbiamo compiere; altro deve essere inserito nella Costituzione: credo ragionevolmente che non potesse essere inserito adesso, perché forse non sono maturati in noi stessi dei convincimenti, perché forse

non sono maturati convincimenti neanche in quello che è diventato, pur non dovendo esserlo, l'interlocutore, cioè la magistratura nel suo complesso, circa il proprio ruolo. Ritengo che ciò non potrà avvenire finché tutti insieme non avremo cercato una soluzione a quel rapporto tra potere e responsabilità che in fin dei conti è l'essenza della democrazia: là dove esiste un potere cui non corrisponde una responsabilità; là dove esiste un potere insofferente al controllo; peggio, come oggi accade, là dove esiste un potere insofferente alla critica, là non può esservi democrazia. Questo è un cammino che è ancora da compiere lentamente, con l'accordo di tutti, perché parliamo delle nostre regole supreme, ma è ancora da compiere con convincimento e non con compiacenza.

I problemi che ci attendono non sono pochi: il relatore ne ha indicati alcuni, ponendoli ad un livello di altezza che trascende forse dal mio modo di vedere le cose e che nella pratica riguarda i principi sull'interpretazione della legge. Si tratta di principi da inserire nella Costituzione perché sono principi che noi abbiamo. Basti ricordare le norme delle preleggi, che però proprio perché sono leggi vengono disattese da tutti. Allora, le interpretazioni sono creative, le interpretazioni sono estensive, le interpretazioni sono analogiche, paranalogiche, interpretazioni che « riempiono », talché si arriva al punto che la Corte costituzionale — e non ci scandalizza nemmeno più — sancisce l'incostituzionalità di una norma non per ciò che essa dice ma per ciò che essa non dice: l'incostituzionalità del silenzio.

Non parliamo poi di ciò che accade tutti i giorni nell'interpretazione delle norme penali, inventando reati, e ciò che accade per le norme processuali laddove, attraverso questo tipo di interpretazione tutto ciò che fin nelle minuzie garantisce l'imputato viene espulso, mentre viene accentuato tutto ciò che agevola — come si dice — o riduce l'attività del sistema giustizia.

È giusto inserire quel principio che per noi è banale, che abbiamo nel sangue

perché lo abbiamo ereditato dai principi del diritto romano, vale a dire che nessuno può essere tenuto ad accusare se stesso. Tuttavia, tante volte ci si è incamminati sulla strada della lesione di tale principio con l'affermare l'obbligo per taluno di rendere dichiarazioni anche quando queste accusando un altro lo accusavano. Ci è parso fosse giusto nel nome della non dispersione delle prove.

Allora, così come qualcuno che avesse una visione riduttiva dell'attività del Parlamento potrebbe affermare che questo dibattito con venticinque iscritti a parlare su un argomento sul quale siamo tutti d'accordo è un dibattito inutile — e tale non è —, si potrebbe affermare che, in nome di quella verità sostanziale, di quella verità assoluta è giusto obbligare taluno ad accusare se stesso, purché nel farlo accusi un altro, in quanto lo scopo è, appunto, la ricerca della verità.

E dovremo affrontare il nodo della separazione delle funzioni o delle carriere tra pubblici ministeri e magistrati senza scandalo, senza attentati all'indipendenza di alcuno, volendo noi, intendo il Parlamento, un pubblico ministero indipendente, ma — attenzione — soggetto alla legge e, forse, non soltanto alla legge. Con la soggezione solo alla legge, infatti, noi affideremo nelle mani dei pubblici ministeri il destino e la vita di ogni uomo o consentiremo che venga affidato nelle loro mani senza controlli, sanzioni, censure o critiche. Anche in questo caso, il contemperamento tra l'uno e l'altro è un problema delicato che non si risolve con una frase nella Costituzione, ma con un lungo acceso dibattito se ispirato al raggiungimento di un fine che tutti condividiamo.

Ancora, dovremo affrontare il tema dei gradi del giudizio, come qualcuno ha ricordato, giacché, sempre in nome della funzionalità, si afferma che, in fin dei conti, si farebbe più in fretta se, anziché esservi l'appello o il giudizio in Cassazione — che fa perdere tempo e denaro — la prima decisione fosse definitiva, quasi che il primo che decide sia per ciò stesso infallibile. Non voglio certo annoiare i colleghi, ma si potrebbe continuare.

Stiamo inserendo una norma non completa e che non conclude l'intero discorso relativo al processo, così come lo vogliamo. Tuttavia, ancora una volta, il meglio è nemico del bene; ancora una volta, il buon senso induce ad accontentarsi del bene: al meglio provvederemo in seguito, se ne avremo la forza e la buona volontà.

Occorre accettare la norma, pur riconoscendone i limiti, consapevoli che ci attende un lungo cammino che, lungi dall'essere concluso, è appena iniziato (*Applausi dei deputati del gruppo di alleanza nazionale*).

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

VINCENZO SINISCALCHI. Signor Presidente, signor ministro, onorevoli colleghi, dopo un lungo e tormentato percorso, che soprattutto alcuni di noi, che operano nel campo specifico della giustizia, hanno compiuto intorno a questi problemi, a queste regole, alle sofferenze che sono dietro la ricerca di regole comuni, mi pare doveroso spiegare, sia pure brevemente, i motivi di una soddisfazione non retorica, non enfatica e non trionfalistica nei confronti di quella che può considerarsi certamente una grande svolta democratica nella costruzione di regole che arricchiscano la Costituzione, la adeguino e la rapportino alle esigenze che, nel corso della sperimentazione e anche dei suoi limiti, hanno reso opportuno e necessario che questa norma entrasse in maniera formale nell'impianto costituzionale.

Credo che dobbiamo innanzitutto dare atto del lavoro importante svolto dalla Commissione e dal Senato, nonché di quello attento, diligente, penetrante e saggio svolto dal relatore, onorevole Soda, per fornire una motivazione forte e condivisibile, che mi auguro riesca a superare le riserve che ancora accompagnano questo provvedimento e che, francamente, pur collocandomi in una sponda il più possibile oggettiva, non riesco ancora a comprendere pienamente.

Infatti — lo ripeto — il problema vero relativo all'articolo 111 della Costituzione e a queste regole è quello di operare una scelta che comporti la fissazione di regole chiare per la democrazia del processo — non solo di quello penale —, per i cittadini e per la democrazia nell'accesso al processo.

Credo di poter registrare con soddisfazione, anche per l'appartenenza ad una cultura che certamente ha radici lontane in questo settore, il ritorno ad alcune intuizioni che già il costituente aveva avuto, così come lo studioso negli anni quaranta.

Queste erano regole già presenti quando era molto lontana l'ipotesi di riforma del vecchio processo penale, del processo civile e del processo del lavoro (negli anni quaranta e nei primi anni cinquanta) negli scritti di Piero Calamandrei, di Achille Battaglia — forse a torto dimenticato, ma avvocato protagonista di momenti forti di spinta garantista e democratica —, negli interventi di Aldo Bozzi sui problemi costituzionali nonché negli interventi dello stesso Umberto Terracini, negli interventi cioè di quelli che portavano un'esperienza non limitata soltanto ad un particolare momento di scontro o di consenso politico ma radicata in una scelta interiore, intellettuale e culturale che era lo specchio di una vera democrazia.

Dunque, un processo giusto: questo è l'aggettivo usato nei commenti che si vanno facendo attorno a questa norma e anche in qualche « schizzinoseria » di tipo dottrinario che francamente non convince perché, come ho già detto altre volte, senza l'attività del Parlamento, anche sofferta, l'università che pure ha grandi meriti non avrebbe saputo scegliere la via per la soluzione della crisi di testi legislativi che falliscono nel momento in cui non hanno un supporto forte dal punto di vista della praticabilità e sono di fronte all'impossibilità di concepire la norma ottimale. Che si sia pervenuti, forse in ritardo, a questa norma che non è solo di adeguamento costituzionale — come è stato osservato — più che una nuova

norma costituzionale (somiglia un po' alle norme che nel 1947 rappresentavano il nuovo, cioè il momento del ribaltamento completo) dimostra che si è seguito un lungo percorso che ha caratterizzato l'evoluzione del processo penale (dal rito inquisitorio che è stato abolito di recente), e non soltanto questo.

Dopo un lungo lavoro di modifica operato dalla Corte di cassazione nei confronti del vecchio rito e dopo un lungo lavoro della Corte costituzionale si è pervenuti solamente nel 1989 alle nuove regole del processo a tendenza accusatoria o accusatorio che dir si voglia. Il problema della fissazione della regola del giusto processo (come si legge nei lavori preparatori della Commissione e nella relazione) aveva già trovato un punto d'incontro nei lavori della Commissione bicamerale che si era collocata al di fuori dello scontro che probabilmente ha compromesso buona parte delle possibilità di risolvere questo problema, rappresentato dall'ancora non risolta questione (di cui si parla un po' meno e solo in via residuale) della divisione delle carriere tra pubblico ministero e giudice. È una divisione importante che forse ha avuto, nel naufragio dei lavori della Commissione bicamerale, un ruolo a prescindere dai risvolti di carattere politico nei quali non entro e che hanno fatto fallire anche altri importanti principi che oggi riemergono nella riformulazione dell'articolo 111 ma che avevano formato, nella bozza del relatore Boato, un punto fermo che inspiegabilmente non ha trovato sbocco.

Quindi si riprende, si conclude e si codifica un'importante riforma usando questo aggettivo che equivale ad un intero ordinamento, un aggettivo che sembrerebbe quasi riduttivo, paradossale o addirittura sentimentale dal punto di vista della praticabilità: il concetto di giustizia in una regola di giustizia.

Non sarò certo io a ricordare agli onorevoli colleghi e all'Assemblea come la scelta di tale aggettivo non abbia assolutamente un valore di convenzione linguistica, ma di fissazione di regole che, non a caso, non sono quelle della giusta

sentenza o della verità della sentenza, che è cosa completamente diversa. Esse sono le regole di un percorso giusto nel diritto penale, civile e amministrativo.

Non è giusto, infatti, che nel nostro paese una sentenza civile non abbia serie possibilità di esecuzione. Da questa norma la Corte costituzionale avrà, probabilmente, nuovo lavoro; ed è giusto che sia così. Non è giusto che un processo del lavoro non abbia più alcuna possibilità di essere praticato nel nostro paese. Non è giusto che il riconoscimento di diritti, che passano attraverso il processo, sul piano amministrativo si traduca soltanto, al massimo, nell'ottenimento di una sospensiva; infatti, il processo amministrativo nel nostro paese non si celebra più.

Certamente, vi sono interessi superiori, rilevanti, rumorosi, fragorosi; interessi giustamente fragorosi, come quelli che sono alla base del processo penale. Credo, però, di poter dire che la prima grande regola che si deve fissare riguarda il parametro della giustizia, assunto come metro di valutazione della giurisdizione; una giurisdizione intesa non solo come una convenzione, come un fatto, come un processo o come un sistema di regole da scrivere in quanto senza giudice non si può realizzare il processo; no, mi riferisco alla giurisdizione intesa come regola di giustizia.

Oso sperare in queste ore di dibattito: non sono certamente importanti le parole — meno che mai le mie —, ma sarebbe certamente auspicabile che un dibattito di questo genere riuscisse ad essere di esempio a chi si affretta, forse troppo precipitosamente, alle dichiarazioni di agenzia, continuando con un metodo approssimativo e mediatico che finisce, però, con il compromettere la piena condivisibilità di questi valori; ciò non perché ci sia un accordo, un consenso o un patto, ma perché il Parlamento si riappropria — con la regola del giusto processo — di una vocazione che risale al 1947 e al 1950; una vocazione che risale alla mancata possibilità di inserire — come si legge nella relazione — principi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, per ritardo

nei confronti della nostra Costituzione, per accelerazione della nostra Costituzione o per mancato adeguamento della nostra Costituzione. Per cui, i principi del diritto alla prova, del contraddittorio, di equità e di giustizia, che si sono andati elaborando anche nella giurisprudenza europea ed internazionale, sono rimbalzati soltanto in leggi di occasione, che non hanno rappresentato motivo di adeguamento costituzionale e che oggi, invece, entrano in questa importante regola.

Si tratta di una regola da leggere anche come una risposta ai tipi di processi paralleli che sono ricompresi nella scelta che è stata fatta; mi riferisco ai processi delle prassi. Non sono portato agli schematismi, né alle contrapposizioni dure, perché questa è la materia nella quale di più dovrebbero penetrare la razionalità e la serenità delle valutazioni; tuttavia, occorre riconoscere che, a partire dall'approvazione della proposta di legge al nostro esame, non si potrà sostituire a questo istituto della supplenza con la pratica.

Le regole le abbiamo scritte — ad esempio in materia di libertà personale — nel 1995, con una certa chiarezza ed apportando modifiche sostanziali. Evidentemente, esse non bastano. Forse è necessaria una spinta forte verso un cambio di cultura, una cultura che rispetto, pur non condividendola, la cultura dell'uso strumentale della carcerazione, la cultura di tipo inquisitorio. Rispetto tutte le culture, ma quella è una cultura più presente di quanto non si pensi, anche nell'animo di chi ritiene di proclamarsi alfiere delle garanzie, delle quali, però, è alfiere fino ad un certo punto: fino al punto in cui, ad esempio, non si invoca il fermo di polizia per risolvere una situazione di ordine pubblico. C'è sempre un limite in queste posizioni ed è anche giusto che sia così, perché esistono contingenze particolari. Noi concepiamo (credo di poter usare il termine « noi » e lo faccio con orgoglio, parlando da questa parte) questo punto di arrivo appunto come un momento di progresso e di riforma democratica, come un momento di riformismo che non tra-

volge alcuno dei principi costituzionali fondamentali — come quello dell'indipendenza della magistratura —, che non privilegia il giusto solamente in nome delle garanzie, ma anche in nome della celerità. Anche la celerità del processo, infatti, fa parte della giustizia.

Noi non diciamo, con questa norma, « più Costituzione nel processo » o « più processo nella Costituzione », ma invochiamo regole chiare, perché la cultura cambia soltanto attraverso la regola costituzionale. Certo, ci saranno sempre coloro i quali riterranno, ad esempio, che non venga ridotta la soglia dell'errore. In fondo, io concepisco tutte queste regole perché sono stato sempre abituato a considerarle come strumenti che aiutano a commettere il minor numero di errori possibile nel giudicare gli interessi privati o pubblici.

Qui non possiamo portare il calcolo numerico degli errori giudiziari, delle assoluzioni tardive, delle revisioni di sentenze civili o delle revisioni di pronunciamenti amministrativi, ma queste regole hanno anche una funzione strumentale: è giusto quello che consente di ritenere che la soglia dell'errore si abbasserà. È giusto processo quello in cui assolutamente non si privilegia l'orgoglio retorico, assurdo e farisaico del pervenire ad una verità diversa da quella che offrono le circostanze oggettive, ma in cui le regole assolutamente non si prestano ad essere eluse dalla pratica. È giusto, ad esempio — lo dirà il legislatore ordinario —, un processo in cui i termini siano il più possibile perentori, quando riguardano la libertà delle persone. È giusto un processo in cui le sentenze vengano depositate nel più breve tempo possibile; è giusto un processo che non finisca con la prescrizione, a danno dell'innocente come delle vittime; è giusto un processo (e sarà giusto per la nuova Corte costituzionale, che evidentemente prenderà forza da questa norma nelle sue decisioni) in cui anche la vittima, anche la fascia debole, anche il non garantito di sempre, di tutte le epoche e di tutti i momenti di evoluzione del processo, abbia la sua garanzia.

Certo, diceva poc'anzi un collega che bisognerà procedere con legge ordinaria, ma tali leggi, a partire da questo momento, dovranno essere compatibili con questo concetto di giustizia. Si tratta, allora, di una riforma opportuna, fortemente caratterizzante una svolta democratica e non solo un'ingegneria o un'alchimia di carattere bizantino, come purtroppo spesso accade nelle materie che riguardano la giurisdizione. È una riforma che rafforza la giurisdizione, che dà alla giurisdizione stessa il senso della garanzia, non della crescita del potere dell'una o dell'altra parte. Credo che in nessuna norma giuridica (ma vi sono altri che potranno correggere l'eventuale insufficienza di questo riferimento) si legga la parola « potere », perché il sistema di regole non concepisce poteri: nelle prassi si può pensare a qualcosa di simile, nei rapporti tra pubblico ministero e difensore.

Auspico, per inciso, che da questo momento di ritrovata unità si torni ad una legge che i democratici di sinistra hanno fortemente voluto: mi riferisco a quella sulle indagini difensive, sulla crescita, cioè, all'interno del processo, della possibilità di indagini difensive. In caso contrario, continueremo a chiedere alla Costituzione norme, difficili da attuare, quale quella che potremo definire « la regola dello sfondamento della porta aperta »: quella, cioè, della parità tra accusa e difesa, proclamata in tutte le convenzioni europee, che faticosamente (mi auguro che questo momento di ritrovata razionalità sia proficuo, perché l'unità in genere non interessa a nessuno, mentre l'unità nella dialettica interessa a tutti) faccia crescere il principio del giusto processo.

Cosa sarebbe dell'articolo 111 della Costituzione se l'agitassimo come una bandiera, ma non approvassimo, al tempo stesso, le norme in materia di concorso di persone nel reato, di indagini difensive o di accesso all'esercizio di questi diritti? Cosa sarebbe dell'articolo 111 se tra un anno dovessimo trovarci di fronte, ad esempio, ad un incremento delle quote

destinate alla riparazione pecuniaria degli errori giudiziari, perché non abbiamo ancora risolto il problema delle oggettive pratiche di giustizia?

Si è detto che il quarto comma dell'articolo 111 della Costituzione ha destato le maggiori riserve. Sappiamo che esso deriva dal dibattito che si è svolto sull'articolo 513 del codice di procedura penale. Tuttavia, questo non significa, come pure è stato obiettato, che avendo una natura di specialità processuale non possa contenere una regola costituzionale. Sarebbe come dire che l'articolo 24 della Costituzione, nel momento in cui prevede la sacralità del diritto alla difesa in ogni fase e stadio del procedimento, è una legge processuale perché non si limita solamente all'enunciazione del principio che la difesa è inviolabile, ma scende nelle fasi del processo. La regola è forte e certamente importante.

PRESIDENTE. Onorevole Siniscalchi, sono veramente umiliato nel dirle che il suo tempo è scaduto. Ci tenevo a precisarlo, perché a me interessa la completezza del suo argomento; tuttavia, la prego di avviarsi alla conclusione.

VINCENZO SINISCALCHI. Sono mortificato per la sua umiliazione, che mi auguro sia solo un *beau geste*, direbbero i francesi, nei confronti di un modesto collega. La ringrazio.

Se il punto di crisi per coloro i quali annunciano l'astensione, il dissenso o, comunque, la contrarietà è rappresentato dal quarto comma dell'articolo 111, sul presupposto che si tratti di una specifica norma processuale introdotta nella Costituzione, io dico che proprio il riferimento del citato quarto comma alla necessità di regolare il principio del contraddittorio nella formazione della prova può rappresentare un parametro costituzionale di ulteriore specificazione degli articoli 24 e 27 della Costituzione, in tema di libertà personale, troppo spesso conculcata da quel dilagare del diritto all'astensione — dico io —, del diritto alla sottrazione nei confronti del contraddittorio che ha

creato tanti problemi nell'applicazione del nostro processo penale (*Applausi*).

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

GIUSEPPE CALDERISI. Signor Presidente, interverrò sulla riforma che riguarda il titolo V della Costituzione, nell'ambito di una discussione in cui sono state messe insieme due importanti riforme. Tuttavia, mi sia consentito, signor Presidente, rilevare la singolarità di questa discussione congiunta di due provvedimenti entrambi molto importanti, significativi e positivi sui quali sono state poste, più o meno fondatamente, questioni di connessione politica. In un dibattito parlamentare sarebbe stato forse opportuno separare le due discussioni che riguardano due questioni diverse relative l'una al titolo IV, l'altra al titolo V della nostra Costituzione. Mi auguro — mi sia consentita questa battuta, Presidente — che non si proceda a votare un articolo di uno e poi un articolo dell'altra.

Presidente, vengo subito al merito della riforma che è molto importante. Voglio manifestare motivo di particolare soddisfazione anche se essa interviene tardi rispetto a quando fu proposta nella passata legislatura, come è stato già ricordato dal collega Garra. Nel 1994 ero relatore della proposta di legge e ricordo che vi fu una forte opposizione da parte delle forze che erano allora all'opposizione; vi fu addirittura un'azione di *filibustering* in Commissione affari costituzionali della maggior parte dei componenti del gruppo progressista di allora; nell'ottobre 1994 la lega votò addirittura contro il progetto che recava come prima firma quella del ministro Speroni. Se quella riforma non fosse stata bloccata, non avremmo assistito agli episodi di trasformismo, ai ribaltoni e a quanto successo nella legislatura dei consigli delle regioni a statuto ordinario in questi anni. Mi auguro che questa riforma sia ormai sulla dirittura di arrivo e credo di poter vantare qualche motivo di merito anche in questa legislatura per averla favorita. Lo stesso merito

voglio riconoscere anche a coloro che si sono battuti per i referendum perché la riforma fu avviata con la presentazione di due proposte, una di Veltroni e l'altra mia e di alcuni colleghi del Polo — Selva, Frattini, Urso, Taradash e Follini — che erano particolarmente impegnati nell'iniziativa referendaria. Credo che il referendum abbia fornito un impulso significativo nell'incardinare questa riforma particolarmente importante perché tende a realizzare una modifica della forma di governo delle regioni e ad imprimere una spinta in chiave federalista. Ma insisto nel sottolineare — il collega Soda non me ne vorrà — che l'aspetto più federalista di questa proposta non è tanto l'autonomia statutaria delle regioni che possono approvare modifiche statutarie, quanto l'elezione diretta dei presidenti delle regioni. È questo l'aspetto più federalista perché ritengo che senza una forte legittimazione, senza un meccanismo di responsabilità politica e senza garanzie di stabilità, è impensabile che da parte delle regioni si possa avviare un processo in senso federalista che si gioverà soprattutto — lo ripeto — dell'elezione diretta del presidente della regione.

Dobbiamo sottolineare che vi è anche qualche insidia, che però ritengo sia stata in qualche modo sventata, nella parte relativa all'autonomia statutaria. Se il significato dell'autonomia statutaria si limitasse al fatto che, magari da Roma o da parte di oligarchie partitocratiche nazionali vengono fatti e disfatti i governi e, se avessimo consentito altrettanto per quanto riguarda le modifiche dello statuto, credo che di federalismo vi sarebbe stato ben poco. Abbiamo inserito qualche garanzia e credo che sia bene sottolineare che le regioni potranno cambiare la forma di governo e, quindi, anche l'elezione diretta del presidente della regione, ma per farlo dovranno indire un referendum regionale. La modifica statutaria verrà approvata pertanto solo se ci sarà il *quorum* e se i favorevoli saranno più numerosi dei contrari: un meccanismo inverso, quindi, a quello che era stato pensato nella bicamerale, secondo cui addirittura, se non si raggiungeva il *quorum*, la modifica statu-

taria era approvata. In questo caso no; per modificare lo statuto regionale è necessario — credo sia un fatto importante — il conseguimento del *quorum* e che i « sì » prevalgano.

Si tratta dunque di un meccanismo che consente di cambiare la forma di governo ed anche l'elezione diretta del presidente della regione, ma occorre vi sia l'effettivo consenso non di qualche oligarchia partitica, ma della maggioranza degli elettori della regione. Credo che in questo vi sia una qualche garanzia, perché, se si vorrà cambiare la forma di governo di tipo presidenziale — forse questa non è la definizione più appropriata dal punto di vista costituzionale —, si dovrà comunque passare attraverso un referendum regionale. Vi è dunque una certa garanzia di tenuta di quello che abbiamo scritto.

Voglio poi sottolineare in particolare, oltre al valore positivo dell'elezione diretta, quello degli altri elementi della forma di governo, perché ciò che conferisce stabilità e responsabilità è quel meccanismo che vige anche per i consigli comunali e provinciali, ossia la previsione che, in caso di mozione di sfiducia, così come nel caso di dimissioni (in particolare, del presidente della regione, nonché di morte od anche di impedimento permanente) si torna a votare per l'elezione del nuovo presidente e del nuovo consiglio. Questo meccanismo, per cui presidente e consiglio *simul stabunt aut simul cadent*, è stata la previsione che innova, perché è la vera norma antiribaltone, il che non significa andare a toccare le prerogative previste dall'articolo 77 della nostra Costituzione, ma, appunto, stabilire una codificazione del potere di scioglimento che è la vera leva su cui puntare per evitare trasformismi e ribaltoni.

Come dicevo, questa è la vera novità della riforma che è stata prevista nella norma transitoria. Quindi, il prossimo anno, se, come mi auguro, questa riforma sarà approvata, andremo a votare con questo meccanismo, non con quella norma antiribaltone che, in realtà, era assolutamente inefficace, come denunciavamo già nel 1995 ed i fatti, purtroppo

ci hanno dato ragione; un meccanismo — lo ripeto — già sperimentato a livello comunale e provinciale.

Va infine sottolineata la questione della modalità di elezione a turno unico. Il Senato aveva modificato il testo proponendo il doppio turno. Come ha ricordato il relatore, al riguardo si è svolta un'ampia discussione e credo sia stata giusta la scelta della Camera di ribadire il turno unico, al di là dei discorsi sulla convenienza. Per la verità, vista la situazione politica, sarebbe difficile stabilire se uno o due turni convengano all'uno o all'altro schieramento e, dunque, fare previsioni al riguardo. Come dicevo, credo che la scelta della Camera sia stata giusta perché, per quanto in teoria il doppio turno possa offrire garanzie di maggiore legittimazione, siamo di fronte ad una situazione di disaffezione e di sfiducia dei cittadini nelle istituzioni, una sfiducia debbo dire motivata. Non riesco infatti a dare torto a coloro i quali mostrano questa sfiducia, perché c'è un vuoto politico enorme e mi sembra sia scarsa la consapevolezza da parte di tutte le forze politiche nel tentare di colmare questo vuoto e questa carenza, recuperando quindi il rapporto con i cittadini e la fiducia di questi ultimi verso le istituzioni ed il sistema politico.

Quindi, credo che, saggiamente, si debba tenere conto di tutto questo. È evidente, infatti, che quando gli schieramenti prendono il 38, il 44 o il 46 per cento dei voti svolgendosi la consultazione con il turno unico, alla fine, questi voti, in termini assoluti, sono molti ma molti di più di quelli che, sempre in termini assoluti, si ottengono in un secondo turno, anche qualora la percentuale conseguita sia, ad esempio, del 51 per cento, se a votare è, magari, solo il 40 per cento degli elettori. Credo sia stata una scelta significativa e, considerato che si è aperta una riflessione, mi auguro che essa porti al tentativo di uniformare i sistemi di votazione e a riconsiderare la scelta anche per i comuni e le province; ciò non solo per introdurre il turno unico, ma anche per conseguire il risultato che un altro referendum nel 1995 voleva perseguire a

livello comunale. Ricordo che tale referendum conseguì il *quorum*, ma ottenne soltanto il 49,4 per cento dei consensi. L'obiettivo conseguito consisteva nel passare da un sistema di coalizioni di liste, come avviene oggi per i comuni con più di 15 mila abitanti, ad una lista di coalizione.

Signor Presidente, sinceramente non si comprende perché, a livello comunale, determinate forze che intendono governare assieme, che hanno lo stesso candidato sindaco e lo stesso programma, debbano presentarsi divise davanti agli elettori. Tra l'altro, l'articolo 49 della Costituzione stabilisce che ai partiti spetta determinare la politica nazionale; non è scritto da nessuna parte, però, che gli stessi partiti, con le proprie liste (nel numero di dieci, venti o venticinque), debbano presentarsi come tali fino al livello del più piccolo comune.

Un meccanismo che porti alla riduzione della frammentazione a livello comunale è auspicabile perché, se ciò avvenisse negli 8 mila comuni del paese, può darsi che vi sarebbe la spinta per superare la frammentazione a livello nazionale. Se quel referendum avesse avuto esito positivo o se volessimo approvare per via parlamentare una riforma di quel tipo, ossia prevedere che a livello comunale si presenti, come per i comuni sotto i 15 mila abitanti, un'unica lista di coalizione, credo che introdurremmo un meccanismo che ridurrebbe il fenomeno della frammentazione.

Signor Presidente, svolgerò un'ultima considerazione; spero così di attenermi al tempo che mi è stato concesso.

PRESIDENTE. In questo gli ingegneri superano gli avvocati.

GIUSEPPE CALDERISI. Anche perché siamo in terza lettura e chissà quante volte abbiamo già ripetuto determinate considerazioni.

L'ultima osservazione attiene alla riforma del sistema elettorale nazionale. È stata finalmente prevista l'elezione diretta a livello comunale e provinciale, la stiamo

per approvare — speriamo vada in porto — a livello regionale; quando vogliamo introdurre a livello nazionale l'elezione diretta del massimo responsabile dell'esecutivo?

Al riguardo, vi sono resistenze molto forti, che non possiamo nascondere, soprattutto dopo l'esito del recente referendum, caratterizzato non dalla reiezione della proposta referendaria ma dalla mancanza del *quorum*; tutto ciò non ha favorito e non favorisce un processo di riforma che tenda ad affermare, anche a livello nazionale, il principio della responsabilità politica — che rappresenta l'obiettivo da perseguire — per il quale c'è uno schieramento che vince ed uno che perde, uno schieramento che governa ed uno che, dall'opposizione, svolge una funzione di controllo. Vi è una fortissima resistenza a realizzare un sistema che preveda un chiaro e netto meccanismo bipolare, se non bipartitico, che vada in questa direzione; forse vi è timore di introdurre un meccanismo in cui qualcuno vince e qualcuno perde, forse vi è paura di vincere oltre che di perdere.

Spero di sbagliarmi, ma dobbiamo capire come poter avviare di nuovo un processo riformatore anche a livello nazionale, processo del quale abbiamo bisogno. Penso, allora, che non sia inutile il tentativo, condotto in queste settimane estive, di promuovere di nuovo il referendum di cui ho parlato, referendum che può essere riproposto proprio perché non è prevalso il voto contrario ma è soltanto mancato il *quorum*. Può essere riproposta quindi quella riforma elettorale. Credo che quel referendum — peraltro ha aiutato anche a portare avanti la riforma oggi in discussione — sia stato necessario, in primo luogo, per evitare tendenze di tipo neoproporzionalista e, in secondo luogo, soprattutto per tentare di varare una riforma non solo della legge elettorale, ma anche di tipo costituzionale — se ci è possibile, lo faremo in questo scorcio di legislatura — per arrivare ad una elezione con meccanismi del tipo di quelli sui quali stiamo discutendo oggi a livello regionale o comunque con meccanismi e con forme

di governo che prevedano l'investitura diretta del massimo responsabile dell'esecutivo: mi riferisco alla elezione diretta del Presidente della Repubblica, con poteri di governo come in Francia o in America, oppure a talune forme neoparlamentari nelle quali si procede direttamente alla elezione del Premier.

Il tentativo che stanno portando avanti alleanza nazionale, il patto Segni, da una parte, e i riformatori e i radicali di Emma Bonino e Marco Pannella, dall'altra parte, anche con altri quesiti (ma in particolare con quello sulla legge elettorale), credo sia un percorso assolutamente da favorire...

PRESIDENTE. Onorevole Calderisi, ritiro il complimento che le ho precedentemente rivolto: deve concludere!

GIUSEPPE CALDERISI. ...per tentare di aprire il processo di riforma anche per quanto riguarda il Governo del nostro paese.

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

ALFREDO MANTOVANO. Signor Presidente, signori rappresentanti del Governo, colleghi, in questa alternanza di argomenti cercherò di spendere qualche considerazione sul giusto processo e in particolare su quei passaggi del testo riformato o da riformare dell'articolo 111 della Costituzione, che affronta nel modo specifico il tema del contraddittorio.

Nel processo penale — così è scritto nel terzo capoverso, del primo comma dell'articolo 1 del possibile articolo 111 — «la legge assicura che la persona accusata di un reato (...) abbia la facoltà, davanti al giudice, di interrogare o di far interrogare le persone che rendono dichiarazioni a suo carico».

Più avanti si legge: «Il processo penale è regolato dal principio del contraddittorio nella formazione della prova».

Questo tema, quello della formazione della prova, è veramente il tema centrale nel processo penale e, proprio in quanto tale, incontra sulla sua strada il problema

di conciliare esigenze diverse e contrapposte. È sempre stato difficile, ma lo è ancora di più oggi, raggiungere un equilibrio soddisfacente tra quello che viene chiamato il «giusto processo» e quella che viene definita la «giusta decisione»; nella sostanza, tra la posizione di chi, chiamato a rispondere di uno o più reati, ha il diritto di difendersi costituzionalmente tutelato e la ricerca della verità sostanziale che, per quello che dice la Corte costituzionale, è il fine ineludibile del processo penale e rappresenta un valore costituzionale (articoli 2 e 3) altrettanto importante.

È difficile, in altri termini, correlare la decisione giudiziaria al dato storico che emerge dal contraddittorio fra le parti, la verità formale e, contemporaneamente al dato storico reale, la verità materiale. La prevalenza degli aspetti formalistici conduce ad un giudizio di mera apparenza che di fatto è inutile. Ma è altrettanto inaccettabile e pericoloso dare spazio esclusivo agli aspetti sostanzialistici, senza alcun limite per il libero convincimento del giudice.

Questa difficoltà di equilibrio trova da anni un terreno di verifica concreta proprio nelle sorti che ha conosciuto il contraddittorio nel processo penale, in particolare, l'articolo 513 e le disposizioni che ad esso si collegano.

Confesso che, fino a non molto tempo fa, ero convinto che in questa materia fosse opportuno che intervenissero riforme per via di esclusiva legislazione ordinaria. E ritenevo questo, nonostante la giurisprudenza affermatasi da parte della Corte costituzionale in tema di prova, per esempio con la teorizzazione del principio della non dispersione dei mezzi probatori, un principio affermato, a cominciare dal 1992, e ribadito più volte, per come suona ad esempio nella sentenza n. 241 del 1994.

Dice la Corte: ad un ordinamento costituzionale che sancisce il principio di obbligatorietà della sanzione penale, ma è prima di tutto improntato alla tutela dei diritti inviolabili dell'uomo e al principio di eguaglianza dei cittadini di fronte alla

legge, non sono consone norme di metodologia processuale che ostacolino in modo irragionevole il processo di aggiornamento del fatto storico necessario per pervenire ad una giusta decisione.

Ora, la riforma del 513 di due anni fa aveva tenuto conto di questa giurisprudenza. Soprattutto nei lavori svolti alla Camera i resoconti dimostrano quanto quella giurisprudenza fosse stata presa in considerazione: per scongiurare il pericolo della dispersione dei mezzi di prova si era previsto un ampio uso dell'incidente probatorio, alla fine dietro semplice richiesta del pubblico ministero; era stata prevista l'utilizzabilità delle dichiarazioni rese nell'udienza preliminare con la sola cautela del contraddittorio. Tutti questi strumenti erano stati introdotti per consentire il recupero in chiave probatoria di elementi di prova precedenti al dibattimento, ma la sentenza della Corte costituzionale n. 361 del 1998 che, in qualche modo, ha aperto la riforma costituzionale in materia di giusto processo, non ha tenuto conto di queste cautele e proprio per tale motivo rende importante, e direi urgente, questa riforma costituzionale, perché quella sentenza ha cancellato con un tratto di penna il contraddittorio dal processo penale e ha reso necessaria che la riforma costituzionale ribadisse questo principio nel testo fondamentale.

Dicevo della personale pregressa convinzione che fossero sufficienti le leggi ordinarie per riforme importanti in materia di giustizia, ma l'intera e più recente giurisprudenza costituzionale sull'uso, da parte della Corte, del principio di ragionevolezza, che trova conferma nella sentenza n. 361, induce a riflessioni differenti.

Alla luce di questa giurisprudenza, l'intervento del Parlamento che fornisce, con questo disegno di legge, un fondamento costituzionale al principio del contraddittorio non solo è opportuno, ma è addirittura necessario per riportare equilibrio nel processo penale e, prima ancora, per uscire da un equivoco che si sta rivelando dannoso e per affermare un principio, così ovvio da essere messo da

parte, che, in teoria, farebbe sfondare porte aperte, come ricordava l'onorevole Siniscalchi, se non fosse che queste porte sono rigorosamente sbarrate. Il principio è che le leggi le fa il Parlamento e non la Corte costituzionale.

Apro una parentesi sulla Consulta, sollecitato anche dalle dichiarazioni, che non discuto, in quanto assolutamente ricognitive, del Presidente Granata, di qualche giorno fa.

Il Presidente Granata ha detto: questa riforma costituzionale che il Parlamento si appresta a varare non è in linea con gli orientamenti della Consulta.

È vero! Proprio per questo è necessario intervenire. Ed è necessario intervenire proprio per l'uso ampio e penetrante che del criterio di ragionevolezza è stato fatto da parte della Corte negli ultimi anni e che trova la sua cristallizzazione definitiva proprio nella sentenza n. 361 del 1998 che, non a caso, ruota attorno a questo principio.

Bisogna dire che la Consulta non è nuova al sindacato di costituzionalità fondato sull'applicazione del principio di ragionevolezza. In un passato non recente, la Corte aveva illustrato le ragioni della differenza tra il giudizio di merito, che è estraneo alle proprie competenze, e il giudizio di legittimità costituzionale, che invece le compete. La differenza — cito da alcune sentenze del 1998, la 991 e la 1130 — sta nel fatto che nel « giudizio di costituzionalità » — testuale — « le regole o gli interessi che devono essere assunti come parametro sono formalmente sancite in norme di legge costituzionali o della Costituzione ».

Sembrerebbe un'affermazione ovvia, ma è ovvia fino ad un certo punto. In un primo momento, cioè fino a quando questa affermazione di principio è stata seguita con coerenza, la Corte costituzionale aveva dato vita ad un giudizio di ragionevolezza fondato sull'articolo 3 della Costituzione, quindi sul principio di uguaglianza; la valutazione che la Corte operava era cioè relativa all'omogeneità, o alla diversità delle situazioni poste a confronto. In questo modo, la Corte co-

stituzionale censurava il trattamento disuguale di situazioni giuridiche uguali, ovvero il trattamento uguale di situazioni disuguali.

In seguito, però, la giurisprudenza della Corte subisce un'evoluzione, o un'involuzione a seconda delle prospettive, perché la ragionevolezza diventa progressivamente autonoma rispetto al principio di uguaglianza. In altri termini, l'illegittimità viene pronunciata senza neanche quell'aggancio all'articolo 3 che pure aveva consentito incursioni non da poco sull'esercizio della discrezionalità da parte del legislatore. Acquistano così spazio crescente nelle decisioni della Corte la valutazione della *ratio legis*, la considerazione del mutato contesto nel quale opera una certa disciplina rispetto al momento in cui quella disciplina viene approvata, il riferimento a fattori di ordine economico e sociale che non esistevano nel momento in cui una determinata differenziazione legislativa era stata posta.

Oggi siamo al termine del percorso, nel senso che constatiamo la totale emancipazione del giudizio di ragionevolezza rispetto al principio di uguaglianza. Siamo arrivati al punto — sentenza n. 387 del 1997 — che l'incoerenza, l'illogicità, la contraddittorietà e quindi l'illegittimità costituzionale della normativa denunciata sono state fatte discendere avendo come punto di riferimento l'ordinamento complessivamente considerato, ovviamente nella lettura che ne dà la Corte. In altri casi — sentenza n. 443 del 1997 — il parametro di legittimità costituzionale è stato rintracciato addirittura al di fuori dell'ordinamento italiano, utilizzando il riferimento, peraltro generico, alle regole dei paesi comunitari, o ad una serie di norme del trattato istitutivo della Comunità europea.

Vi è di più: oggi la Consulta giudica se una legge è o non è idonea a perseguire gli scopi per i quali è stata approvata. Lo fa con un uso abbastanza esteso delle cosiddette clausole elastiche contenute nella Costituzione: si pensi ai motivi di interesse generale che in base all'articolo 42 giustificano le limitazioni alla proprietà

privata, o alla formula del buon andamento ed imparzialità della pubblica amministrazione, di cui all'articolo 97. In questi settori, la Corte costituzionale riconosce la propria competenza a sindacare l'adeguatezza dei mezzi predisposti dal legislatore rispetto al perseguimento del fine costituzionalmente posto e censura l'ipotetico arbitrio del legislatore, dichiarando l'irragionevolezza della legislazione che, ad avviso della Corte, non corrisponde al fine perseguito.

Dunque lo spazio di intervento della Consulta è diventato vastissimo. Il controllo sotto il profilo della ragionevolezza legittima un sindacato penetrante, spesso sostitutivo del legislatore, se è vero che è arrivato a censurare scelte legislative in materia di bilancio; è accaduto da ultimo con la sentenza n. 27 del 1998. Un ulteriore fronte d'intervento vede la Corte impegnata in un'opera di bilanciamento dei valori in gioco sulla base di una determinata scelta legislativa. Il sindacato di ragionevolezza è diventato ormai un sindacato — cito un'espressione testuale della Corte — « sull'effettivo uso del potere discrezionale del legislatore ». Nella sentenza n. 313 del 1995, la Corte sanziona — cito anche in questo caso — « un'opzione normativa che si appalesa in concreto come espressione di un uso distorto della discrezionalità, che raggiunga una soglia di evidenza tale da atteggiarsi a figura sintomatica di eccesso di potere e dunque di sviamento rispetto alle attribuzioni che l'ordinamento assegna alla funzione legislativa ».

Dunque la Corte costituzionale ritiene di mutuare dal diritto amministrativo la categoria dell'eccesso di potere, che già è oggetto di infinite discussioni quando viene applicata agli atti rientranti nella discrezionalità dell'amministratore, e la utilizza per sindacare la discrezionalità del legislatore. Qualcuno potrebbe obiettare che in ordinamenti quali quello degli Stati Uniti la Corte suprema ha un potere paralegislativo o ricorderà il peso che in Inghilterra hanno i precedenti giurisprudenziali, soprattutto dell'Alta Corte o, ancora, farà riferimento all'equità nel