

viduato le consentirà comunque di soppesare il provvedimento al di là delle nostre stesse intenzioni.

Voterò a favore del testo in esame perché, nonostante i limiti di cui parlavo e la sua incompletezza, che non ce lo fa considerare definitivo, rappresenta pur sempre un significativo passo avanti in direzione del processo giusto, in quanto basato sul contraddittorio reale ed effettivo tra le parti (*Applausi*).

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

DONATO BRUNO. Signor Presidente, signor sottosegretario, onorevoli colleghi, oggi è il secondo giorno che l'Assemblea si occupa del giusto processo. È un appuntamento importante e l'opposizione — il Polo della libertà e forza Italia — vuole che la proposta di legge diventi legge costituzionale, seppure con i limiti sottolineati ed evidenziati da coloro che mi hanno preceduto.

In ogni caso, il testo della norma tiene, certo, esso risente di varie ideologie e contrapposizioni; infatti, occorre risalire a quel che è avvenuto in Commissione bicamerale per comprendere la portata del testo all'esame dell'Assemblea.

Vi è stato il rischio che la legge di modifica dell'articolo 111 della Costituzione potesse non vedere luce in questa legislatura. Fortunatamente, oggi, l'Assemblea si occupa in seconda lettura di una norma che riteniamo fondamentale ed essenziale, proprio per le disfunzioni che il nostro codice ha rappresentato, soprattutto in alcuni periodi storici.

È indubbio che la Costituzione del 1948, risentendo di un sistema — come è stato ampiamente sottolineato — permeato del metodo inquisitorio, non poteva uscire bene dopo la novella del 1988 e l'introduzione della normativa di procedura penale nel 1989. A ciò, tuttavia, si debbono aggiungere, come inevitabile corollario, anche le disposizioni della Convenzione dei diritti dell'uomo del 1950 — in particolare l'articolo 6 — recepite in Italia nel 1955.

A ben vedere, tutte queste norme — che avrebbero dovuto regolare il processo — contenevano lacune enormi, che hanno dato la sponda all'interprete — soprattutto, alla magistratura — consentendogli di fare e disfare in un campo nel quale, invece, occorre tener fermi i pali, i paletti, i valori e i principi.

Anche le sentenze della Corte costituzionale hanno fatto la loro parte — noi crediamo non in maniera positiva — e, soprattutto, la ormai nota e famigerata sentenza n. 361 del 1998 sull'articolo 513 del codice di procedura penale ha completato il quadro.

Non sono d'accordo con il collega Borrometi quando sostiene che l'esigenza del giusto processo è nata solo quando quella sentenza è stata da noi letta e, quindi, considerata nella sua esatta portata, in quanto tale principio, anche se non nella sua interezza — come oggi viene sottoposto al nostro esame — faceva già parte delle proposte di legge presentate nel corso dell'attuale legislatura in Commissione bicamerale.

Il problema, in ogni caso, è divenuto oggi urgente, ma non è stato suscitato solo dalla sentenza della Corte costituzionale n. 361 del 1998, bensì anche dalle sentenze precedenti — soprattutto quelle del 1992 — che a volte sono richiamate all'attenzione e che contengono qualcosa di più della stretta interpretazione della norma: si tratta di sentenze additive, del tipo di quelle che vengono pronunciate quando il massimo organo di tutela della Carta costituzionale va oltre la semplice enunciazione del principio.

Abbiamo, dunque, assistito ad un travalicamento da parte degli organi della magistratura, della Corte costituzionale, nonché della Corte di cassazione, anche a sezioni unite, per cui il legislatore si è dovuto rendere conto che andava posto un freno a certe scorribande — non è possibile pensare ad altri termini — effettuate soprattutto da una parte della magistratura. Fortuna vuole che oggi i concetti del giusto processo siano valori e principi sentiti dalla stragrande maggioranza del Parlamento. Ecco, forse la nota positiva in

tutta la vicenda che dal 1989 attanaglia il pianeta giustizia è proprio che siamo arrivati, alle soglie del 2000, a considerare che il legislatore deve porre mano alla Costituzione, al fine di far ritornare tutti — il cittadino, la difesa, il giudice — esattamente nei propri ranghi.

Lo sforzo che è stato compiuto, sia in sede di Commissione bicamerale sia nella battaglia portata avanti dal Senato ed oggi, in maniera più *soft*, alla Camera, credo rappresenti un notevole passo avanti e che tutti dobbiamo ritenerci soddisfatti. Non sarà più possibile infatti avere un processo quale quello che a volte abbiamo avuto modo di vedere e commentare, e questa credo sia una conquista, soprattutto per i cittadini. Simili battaglie, infatti, non valgono per l'una o l'altra parte, come a volte, purtroppo, si sente dire in queste aule. Tali principi valgono *erga omnes*: si tratta di principi perfettibili, non vi è dubbio, e le censure che qualcuno ha formulato fanno riflettere. Dobbiamo tuttavia considerare che è necessario che quest'Assemblea possa licenziare immediatamente il testo e licenziarlo nella stesura approvata dal Senato, affinché sia possibile procedere alla seconda lettura entro i tempi previsti e quindi inserire nella Costituzione la modifica dell'articolo 111.

Parlavo poc'anzi di una grande vittoria del diritto, dei cittadini, dell'avvocatura, ma anche della stessa magistratura, perché — indipendentemente da ciò che dice chi parla a voce alta —, la maggior parte degli operatori attende questo provvedimento, in quanto sente il bisogno di avere regole certe e principi cui ispirarsi senza possibilità di errore. Credo che il testo in esame presenti questi requisiti e dia quindi all'interprete attento la possibilità di ben operare.

Elemento fondamentale, inutile rimarcarlo, è la riscoperta e la costituzionalizzazione del principio del contraddittorio e ciò serve, più di ogni altra considerazione, a comprendere quanto sia positivo il testo che è stato elaborato. È chiaro che quest'ultimo risente di quel minimo di compromesso che è stato raggiunto al Senato,

ma le proposte di legge che sono state presentate sia in quella sede sia qui alla Camera ruotavano intorno agli stessi principi, sia pure con connotazioni diverse. A ben vedere, credo che il testo in esame contenga tutti gli elementi voluti dalle varie parti politiche, per cui presenta in massima parte quel carattere di ragionevolezza che una norma costituzionale deve assolutamente avere. In particolare, l'affermazione con norma costituzionale dei principi della parità, del contraddittorio, della terzietà ed imparzialità del giudice, oltre che della ragionevole durata del processo, è qualcosa che l'Italia attendeva, come già ricordato, da cinquant'anni.

Lo stesso si può dire sulla fase più precipua del processo penale, là dove il provvedimento assicura alla persona che è accusata di un reato di essere, nel più breve tempo possibile, informata della natura e dei motivi dell'accusa per dare la possibilità alla stessa di approntare la difesa.

Sembrano concetti elementari, tuttavia ci siamo resi conto, avendo letto una serie di sentenze, che questi principi devono essere inseriti nella Costituzione perché, a volte, non sono stati tenuti in debita considerazione. Allo stesso modo, stabilire la facoltà, per la persona accusata di un reato, di interrogare o di far interrogare le persone che rendono dichiarazioni a suo carico e ottenere la convocazione e l'interrogatorio di persone a sua difesa nelle stesse condizioni dell'accusa sono principi volti a fare chiarezza.

È evidente che il legislatore ordinario dovrà poi occuparsi di tutta una serie di problematiche che emergeranno una volta che il provvedimento al nostro esame diventerà legge costituzionale. Non vi è dubbio che, nel più breve tempo possibile, saremo chiamati a modificare l'articolo 192 del codice di procedura penale e, forse, a tornare sull'articolo 513 del medesimo codice. Il lavoro che ci attende è sicuramente lungo ed impegnativo, ma siamo obbligati a farlo perché ogni giorno che passa aumentano i cittadini che subiscono un ingiusto processo.

Prima questa Camera licenzierà il provvedimento, prima il Senato terminerà il suo esame, prima il legislatore ordinario inizierà a mettere mano a tutta la disciplina processuale penale per riequilibrare il rapporto tra accusa e difesa e prima riusciremo ad eliminare l'odiosa situazione che, oggi, alcuni cittadini sono costretti a subire.

Finché i cittadini non avranno le regole del gioco valevoli sia per loro che per l'accusa, nessuno di noi, ma soprattutto la nostra coscienza, potrà dire di aver fatto tutto il proprio dovere. Il legislatore ha il dovere di far sì che quanto è avvenuto sino ad oggi non avvenga più. I cittadini devono avere la seria convinzione che la tutela che viene loro accordata serve a conferirgli pari dignità anche rispetto ai cittadini europei. Lo sforzo che stiamo facendo in questi giorni serve a riequilibrare la nostra legislazione, che su tale questione fondamentale è indietro di circa cinquant'anni, con quelle degli altri paesi europei: dobbiamo recuperare il tempo perso. Tutte le parti politiche devono operare a tal fine, al di là delle diverse ideologie perché, come ha osservato l'onorevole Pecorella, quando si discute di giustizia non si possono fare le guerre e non si può far riferimento al colore politico: la giustizia è una e deve valere per tutti i cittadini, dal più ricco al più povero. Con questa norma, potremo soddisfare la domanda di giustizia dei cittadini. Si tratta infatti di una norma giusta che si richiama al giusto processo, alle legislazioni più avanzate (compresa quella anglosassone), quelle cioè che hanno dimostrato che una civiltà vive e può continuare a progredire solo ed esclusivamente se al cittadino vengono riconosciuti quei valori essenziali.

Noi oggi siamo alla vigilia di riconoscere al cittadino questi valori essenziali. Non sciupiamo questa occasione (*Applausi dei deputati del gruppo di forza Italia!*)

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

MICHELE SAPONARA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor ministro, signor sottosegretario, la discussione iniziata ieri, e che si sta svolgendo tuttora, rappresenta un momento molto significativo per la vita di questo Parlamento in quanto prelude all'approvazione del giusto processo che rappresenta una grande conquista per il mondo della giustizia.

Alcuni hanno ironizzato sull'espressione «giusto processo». C'è chi l'ha ritenuta ridondante e chi ha ritenuto di poterla sostituire con l'altra: «processo equo e dovuto».

Il procuratore Borrelli si è chiesto: perché parlare di giusto processo? Finora abbiamo forse praticato un processo ingiusto? Anche ai tempi di Stalin i processi erano giusti in quanto erano ispirati alla legge! Non credo però che si possa definire giusto il processo in cui si è costretti a confessare, come è avvenuto in parecchi casi.

Il Presidente Granata, che pure aveva espresso un parere equilibrato e intelligente in ordine agli effetti dell'articolo 171 del decreto legislativo del febbraio 1998, circa l'incidenza dello stesso sui procedimenti in corso, e aveva accennato alla possibilità che esso fosse viziato di incostituzionalità, parlando del giusto processo ritiene anch'egli ridondante la formulazione e dice che essa è più da articolo di codice di procedura penale che da articolo della Costituzione.

Evidentemente, il Presidente della Corte costituzionale Granata (che nell'ottobre del 1998 ha emesso la nota sentenza sull'articolo 513 del codice di procedura penale) si sente un po' responsabile dell'iniziativa del cosiddetto giusto processo, che è stata accelerata proprio da quella sentenza.

Non c'è quindi da ironizzare su questa espressione né da ritenerla ridondante o superflua, anche perché vi è stata una convergenza di tutte le forze politiche. L'amico Borrometi ha detto poc'anzi che sono caduti i muri, le incomprensioni e che tutti hanno convenuto sulla urgenza di costituzionalizzare il giusto processo, tanto è vero che le proposte in tal senso

provengono da tutte le parti politiche: c'è la proposta dell'onorevole Soda, quella dell'onorevole Pecorella, quella dell'onorevole Pecoraro Scanio e via dicendo. Tutti hanno convenuto sull'urgenza del giusto processo e non sarei onesto se in questo momento non pensassi all'amico Marco Boato che, con le tante bozze sul sistema delle garanzie, è stato il primo ad affrontare il tema del giusto processo (*Applausi del deputato Vito*).

Caro Marco, dobbiamo a te l'articolo 130 che contiene quasi tutte le norme che sono state inserite e trasfuse nell'articolo del codice. La tua presenza in questo momento sta a dimostrare che ti senti parte e autore di questa vicenda e te ne diamo atto.

L'unico contrasto, immediatamente composto tra le parti politiche, ha riguardato l'ampiezza dei casi da inserire in quel famoso articolo che poi è stato approvato nel testo licenziato dal Senato. Alcuni hanno sostenuto, in modo un po' blasfemo, che inserire molti casi avrebbe fatto pensare ad un regolamento di condominio e la Costituzione non è un regolamento di condominio! Forse in questo momento non abbiamo il tempo di esaminare tutte le questioni che Soda avrebbe voluto discutere: il diritto delle vittime e la pubblicità dei processi, tuttavia, sono stati presi in considerazione e rappresentano fatti acquisiti da altre leggi costituzionali e, soprattutto, da leggi ordinarie.

L'onorevole Li Calzi diceva che giusto processo significa individuare regole cui bisogna ispirarsi nell'amministrazione della giustizia. Perché ci troviamo in questa situazione? Le ragioni storiche sono state già indicate da coloro che mi hanno preceduto. La Costituzione del 1948 fu promulgata quando era già in vigore il codice Rocco e, quindi, il principio inquisitorio dominava il processo. La Costituzione è anche precedente alla convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. A me piace porre l'accento sulle libertà fondamentali, perché molte volte, per brevità di esposizione, ci si sofferma soltanto

sui diritti dell'uomo. Nell'articolo 6 della convenzione di cui parlavo precedentemente, vengono elencati tutti i parametri cui un giusto processo si deve ispirare. Il codice di procedura penale del 1989 era ispirato al principio accusatorio, o semiacquisatorio, secondo il quale la prova si doveva fermare al dibattimento. Voi sapete che la Corte costituzionale ha stravolto questo principio accusatorio creando disorientamento tra le parti. L'articolo 24 della Costituzione stabilisce che il diritto di difesa sia inviolabile in ogni stato e grado del procedimento, fissando alcuni punti che sono contenuti nella convenzione. Vi è stato poi il trattato di Maastricht con il quale si è intrapreso un processo di allineamento della nostra legislazione a quella dei paesi occidentali: non possiamo, infatti, allinearci ai parametri europei solamente in materia economica. Quindi siamo stati obbligati a parlare del processo giusto e ad affrontare questo tema.

Vengo alla parità. Alcuni affermano che il diritto di difesa già comprendeva tutto quello che noi vogliamo stabilire oggi; comprendeva la parità delle parti, prevedeva il diritto al contraddittorio e tutto ciò che può essere richiesto nell'interesse della giustizia e del cittadino. Ebbene, parità delle parti non significa solo stare sullo stesso piano dal punto di vista fisico o geografico, ossia che il pubblico ministero non si colloca su un gradino superiore, ma sullo stesso piano. Adesso, peraltro, anche in Cassazione ci si colloca sul piano dei giudici, creando così problemi perché in quella posizione manca il microfono, come se la parità tra le parti consistesse solo in questo, non significasse, soprattutto, uguaglianza dei diritti tra accusa e difesa.

È chiaro che sono le leggi ordinarie che debbono attuare i principi costituzionali. Per quanto riguarda la parità delle parti, che vogliamo inserire e che è stata appunto inserita nel testo dell'articolo, che condividiamo e che chiediamo di approvare, vi è l'aspetto delle indagini difensive. Ad esempio, il provvedimento sulle indagini difensive che abbiamo licenziato alla

Camera e che, per un incidente dovuto anche a quello che è avvenuto in questi giorni, è stato bloccato al Senato, ma che sarà ripreso da quel ramo del Parlamento (perché non si può, come Penelope, tessere di giorno e fare il contrario di notte), rappresenta un passo importante verso l'applicazione del principio di parità tra le parti. Ciò nel senso che anche l'avvocato ha la facoltà di svolgere indagini ed investigazioni, di acquisire prove e di richiedere documentazioni presso gli uffici pubblici a favore dell'imputato.

Per quanto riguarda l'incidente probatorio, che l'onorevole Parenti indicava come una contraddizione, un *vulnus* alla pubblicità del dibattimento (atteso che l'incidente probatorio, che ormai è enormemente dilatato, si svolge nel chiuso di una camera di consiglio, sia pure con la partecipazione dei difensori e con il deposito degli atti necessari perché lo stesso incidente probatorio sia proficuo), ultimamente si sono verificati alcuni casi in cui esso, richiesto dal pubblico ministero, è stato accettato e quindi svolto nel giro di qualche giorno, mentre su incidenti probatori importanti, risolutivi di una certa situazione, il giudice non ha ancora risposto. Un fatto di questo genere sarebbe incostituzionale e, quindi, censurabile. Questo è uno dei tanti motivi per cui bisogna costituzionalizzare il principio della parità delle parti.

Il contraddittorio, poi, è compreso o no nel diritto di difesa? La prova si forma nel dibattimento, il diritto all'assunzione e alla formazione della prova compete ovviamente all'imputato. Se il diritto di difesa previsto dalla Costituzione fosse stato pieno, se non ci fossero stati problemi, non si sarebbe verificato ciò che è successo in ordine all'articolo 513 del codice di procedura penale.

Voi sapete che, a un certo punto, la Corte costituzionale ha ritenuto ammissibile dare lettura delle deposizioni rese nel chiuso di una stanza da imputati in reati connessi che, poi, non si sono presentati al dibattimento; in questo modo, le deposizioni potevano essere acquisite come prove. Con la sentenza dell'ottobre 1998 la

Corte costituzionale, rifacendosi al principio della conservazione degli atti acquisiti in un certo modo e, soprattutto, richiamandosi alla funzione del processo, che secondo la Corte doveva essere diretto alla formazione della prova e al raggiungimento della « verità materiale », della verità ad ogni costo, ha sacrificato il principio della « verità processuale », che si raggiunge con il concorso delle parti e, quindi, anche dell'imputato e del difensore. In sostanza, tale sentenza ha violato il diritto di difesa.

L'articolo 24 della Costituzione, quindi, non è stato sufficiente, altrimenti non saremmo arrivati a questo. È urgente e necessario, allora, inserire nella Costituzione, in modo chiaro, preciso ed esplicito, senza che possano esservi equivoci, il principio del contraddittorio. La prova si forma in dibattimento e l'imputato ha il diritto di interrogare e controinterrogare chi lo accusa; nella dialettica del dibattimento si forma la prova e si raggiunge la verità processuale, che può anche non essere la verità vera, che non si sa come raggiungere. Se volessimo applicare il principio della verità a tutti i costi, dovremmo legittimare anche la tortura perché molte volte, non sempre, a seguito di essa si può raggiungere la verità.

Vi è, poi, il problema dell'imparzialità, che poteva rientrare nel diritto di difesa. Tale diritto implica che il cittadino ha il diritto di difendersi nel modo più ampio possibile e, quindi, di trovarsi davanti a un giudice imparziale; conseguentemente, nel momento in cui il cittadino si accorge che il giudice non è imparziale o non appare tale, ha il diritto di ricusarlo e di ottenere la sua sostituzione.

La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo si è interessata della questione e ha condannato molte volte l'Italia per violazione dell'articolo 6. La maggior parte delle decisioni di condanna hanno riguardato il principio di ragionevole durata del processo — di cui parlerò tra poco —; a volte, però, la Corte si è interessata anche dell'imparzialità. Leggo testualmente: « Nell'affare Padovani del 26 febbraio 1993 la Corte, che non ha ri-

scontrato violazioni all'articolo 6, ha avuto modo di delineare i principi fondamentali della propria giurisprudenza in materia di imparzialità del giudice. Ai fini dell'articolo 6» — ha chiarito la Corte — «l'imparzialità deve essere determinata secondo un procedimento soggettivo, cioè, sulla base di una condizione personale di un particolare giudice in un dato caso e secondo un procedimento oggettivo, vale a dire accertandosi se il giudice ha offerto garanzie sufficienti ad escludere a tale riguardo qualsiasi dubbio legittimo».

Riguardo al primo punto, l'imparzialità personale di un magistrato si presume fino a che non vi sia la prova del contrario. Riguardo al secondo punto, deve essere determinato se, indipendentemente dall'accordo del giudice, certi fatti verificabili autorizzano a sospettare dell'imparzialità del giudice. Quindi, non solo deve essere imparziale, ma deve anche apparire tale!

Quando il procuratore Borrelli — che interviene sempre in questi casi, evidentemente perché ha la « coda di paglia » — afferma che non è necessario rafforzare l'istituzione a tutela della terzietà e dell'indipendenza del magistrato perché questi, proprio per la sua funzione, deve possedere queste virtù, in particolare — sempre il dottor Borrelli — osserva che « quando si discute di quel tema, ci si dimentica l'approccio del magistrato con la realtà oggettiva e processuale che viene presentato e sempre determinato dal ruolo che in quel momento egli svolge ».

Quindi, se un magistrato ha esercitato le funzioni del pubblico ministero e poi perviene ad una valutazione diversa o alla stessa valutazione, non si può pensare che costui sia stato soggetto a parzialità. Evidentemente, Borrelli si riferisce ad un magistrato perfetto e « divino » e non ai magistrati che noi abbiamo la ventura di incontrare, che sono degli uomini come gli altri.

Se fosse stato previsto in Costituzione il principio della imparzialità, come sarà previsto quello del giusto processo, noi non avremmo avuto tutta la discussione sulle incompatibilità tra il GIP ed il GUP,

che ha impegnato il Parlamento ed ha rischiato anche di provocare una grave frattura tra le forze parlamentari (*Applausi dei deputati del gruppo di forza Italia e del deputato Boato*).

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

GIULIANO PISAPIA. Signor Presidente, signor ministro, onorevoli colleghi, come molti parlamentari hanno già detto, questa è una riforma importante che verte su di un tema delicato e nello stesso tempo appassionante, che il legislatore aveva il dovere di affrontare e di risolvere.

La necessità di introdurre nella Carta costituzionale i cosiddetti principi del giusto processo (personalmente, preferirei parlare dei principi del contraddittorio, dell'oralità, della parità tra le parti e della ragionevole durata del procedimento) è apparsa evidente dopo le sentenze della Corte costituzionale che hanno dichiarato la parziale illegittimità di quegli articoli del codice di procedura penale i cui fini erano quelli di garantire che, nell'ambito del processo penale, ad eccezione dei cosiddetti riti alternativi che però possono essere richiesti solo su istanza di parte, la prova si formasse nel contraddittorio. È proprio questo il punto di partenza del provvedimento che stiamo discutendo: la Consulta era già intervenuta con la sentenza n. 254 del 1992 per dichiarare l'illegittimità dell'originaria formulazione dell'articolo 513, estendendo la possibilità di acquisire, attraverso il meccanismo della lettura, le dichiarazioni rese dai coimputati al pubblico ministero e alla polizia giudiziaria nei casi in cui questi si fossero avvalsi in dibattimento della facoltà di non rispondere.

La pronuncia della Consulta determinò — come tutti sanno — dapprima un intervento del legislatore teso al limitare le conseguenze negative rispetto al dovere di garantire a tutti un giusto processo e, più recentemente, un altro intervento — mi riferisco alla legge 7 agosto 1997, n. 267 — che aveva introdotto una nuova formulazione dell'articolo 513 del codice

di procedura penale. Una nuova formulazione che cercava ed ha cercato, con il contributo di tutto il Parlamento, di conciliare il diritto al contraddittorio con la necessità di evitare, per quanto possibile, la dispersione dei mezzi di prova ampliando, ad esempio, la possibilità di fare richiesta di incidente probatorio e dichiarando utilizzabili, anche in sede dibattimentale, le dichiarazioni rese in udienza preliminare purché in quella sede fosse garantito il contraddittorio tra le parti.

Lo sforzo del Parlamento era teso, da un lato, a limitare il più possibile il rischio di errori giudiziari e, dall'altro, a dare al giudice tutti gli strumenti per l'accertamento delle responsabilità per fatti di rilevanza penale, ma anche su questa nuova formulazione, ed è purtroppo storia recente, è intervenuta la Corte costituzionale con la controversa sentenza n. 361 del 1998 che prevede, nel caso in cui il dichiarante omette in tutto o in parte di rispondere su fatti concernenti responsabilità altrui, l'acquisizione delle precedenti dichiarazioni, attraverso il meccanismo delle contestazioni. Di fatto, però, come era ben prevedibile, ed è strano che i giudici della Consulta non l'abbiano previsto, la soluzione indicata dalla Corte ha determinato, sì, la possibilità di fare contestazione a chi si avvale della facoltà di non rispondere, ma non ha considerato che tali contestazioni vengono rivolte ad un imputato o ad un testimone imputato in reato connesso del tutto muto, un vero e proprio fantasma processuale che non accetta il contraddittorio e che rimane silente salvo limitarsi a ribadire che intende avvalersi della facoltà di non rispondere. E così, l'attuale processo elimina un diritto non solo di civiltà giuridica, ma sancito da convenzioni internazionali sottoscritte e ratificate anche dal nostro paese, cioè quello dell'imputato, del suo difensore, del difensore di parte civile, dello stesso pubblico ministero e soprattutto del giudice, di verificare, nel contraddittorio delle parti, se un determinato soggetto, dalle cui dichiarazioni può dipendere l'assoluzione o la condanna di altri cittadini, abbia detto,

innanzi alla polizia giudiziaria o al pubblico ministero, il vero o il falso o, come spesso avviene, quale parte delle sue dichiarazioni sia veritiera e quale invece non lo sia.

È stata, in tal modo, introdotta una ulteriore e ampia deroga anzi, direi che è stato inferto un vero e proprio *vulnus* al principio della formazione in dibattimento della prova che costituisce, o per meglio dire costituiva, uno dei punti qualificanti del nuovo processo penale.

In questa sede occorre prescindere da considerazioni relative al ruolo che ha assunto e va assumendo nel nostro ordinamento il giudice costituzionale e, in particolare, all'uso che esso fa delle sentenze cosiddette additive che, in molti casi, si traduce nell'esercizio in un vera e propria funzione paralegislativa. Quello che, però, mi preme sottolineare è che gli interventi della Consulta sul tema che stiamo affrontando sono stati resi possibili dall'assenza nella Carta fondamentale dell'espressa previsione del principio del contraddittorio nella formazione della prova e, più in generale, dei principi comunemente chiamati del giusto processo. Tali principi sono enunciati con estrema chiarezza nella convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 e ratificata dal nostro paese con la legge n. 848 del 1955. La convenzione sancisce il diritto dell'accusato ad un'equa e pubblica udienza entro un termine ragionevole, davanti ad un giudice indipendente, imparziale e preconstituito per legge; ad essere informato nel più breve tempo possibile della natura e dei motivi dell'accusa a suo carico; a disporre del tempo necessario per preparare la difesa; a farsi assistere da un difensore di fiducia e, per quello che riguarda il tema che stiamo trattando, a interrogare o far interrogare i testimoni a carico e ottenere la convocazione e l'interrogatorio dei testimoni a discarico nelle stesse condizioni dei testimoni a carico.

Come si vede, il testo licenziato dal Senato, così come quello a suo tempo predisposto dalla Commissione bicame-

rare, mutua in buona parte l'articolo 6 della convenzione che, a sua volta, riprende e sviluppa enunciazioni già contenute nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e nel patto delle Nazioni unite sui diritti civili e politici. Ebbene, se una norma di questo tenore fosse contenuta nella nostra Carta costituzionale, ben difficilmente la Consulta sarebbe intervenuta nel modo che abbiamo visto sulle scelte del legislatore in materia di formazione della prova.

Prima del più recente intervento della Consulta, ero convinto che i principi sopra enunciati ben potessero trovare risposta nella legislazione ordinaria, in aderenza ad altre norme della Carta costituzionale quali, ad esempio, l'articolo 24 che assicura il diritto inviolabile alla difesa in ogni stato e grado del procedimento, ma la più recente giurisprudenza costituzionale ha imposto al Parlamento di intervenire a livello di Carta fondamentale anche in ossequio alle convenzioni internazionali sottoscritte e ratificate dal nostro paese; e che un intervento di livello costituzionale sia necessario lo confermano le ormai numerose sentenze della Corte europea per i diritti dell'uomo che hanno ripetutamente condannato il nostro paese non solo in relazione all'eccessiva durata dei processi e della custodia cautelare, ma anche, e proprio recentemente, per violazione del principio del contraddittorio. Sono quindi emerse nel dibattito dottrinario e parlamentare la lacunosità e l'inadeguatezza delle norme costituzionali che regolano l'esercizio della giurisdizione. La decisione di costituzionalizzare i principi sanciti dall'articolo 6 della convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo appare dunque indifferibile. Sono state espresse perplessità e riserve sull'eccessiva analiticità del testo costituzionale che stiamo discutendo, perplessità e riserve in parte condivisibili: la Costituzione deve dettare principi di carattere generale, ai quali poi deve dare attuazione la normativa ordinaria.

Talune disposizioni, come quelle del penultimo comma, appaiono a mio avviso eccessivamente minuziose. Nel momento

in cui si afferma il diritto dell'imputato ad interrogare testi a carico e a citare quelli a discarico, o più in generale ad ottenere l'acquisizione di prove a parità di condizioni con l'accusa, non era e non è necessario specificare, a livello costituzionale, che la colpevolezza dell'imputato non può essere provata sulla base delle dichiarazioni rese da chi si è sempre volontariamente sottratto all'interrogatorio da parte dell'imputato o del suo difensore; principio sacrosanto, corretto, assolutamente aderente al nostro livello di ordinamento costituzionale, ma che forse non era necessario, od opportuno, immettere nella Costituzione.

Tuttavia, una volta compiuta la scelta di inserire questo principio in Costituzione, fare un espresso riferimento a tutte le parti processuali era forse doveroso: non solo, quindi, al diritto-dovere del difensore dell'imputato di rivolgere domande e contestazioni all'imputato, ma anche al diritto-dovere da parte del giudice e delle altre parti processuali di verificare, nel contraddittorio delle parti, l'attendibilità o meno di chi rilascia dichiarazioni accusatorie nei confronti di altri imputati. A parte questa considerazione, osservavo che sarebbe stato preferibile un testo più sobrio ed asciutto, nel momento in cui si pone sempre maggiore attenzione alla qualità, anche formale, della legislazione. Appare quindi incongruo non preoccuparsi di tale qualità quando si pone mano, addirittura, alla Carta costituzionale.

Vi è il rischio, sul quale vale la pena che tutti riflettano in pieno spirito costruttivo e consapevoli dell'urgenza dell'approvazione di una modifica costituzionale, che, in un periodo di continua e profonda evoluzione della società dal punto di vista politico, sociale, economico, giuridico e internazionale, una norma costituzionale troppo rigida possa rendere più difficili le eventuali necessarie modifiche per l'adeguamento legislativo alla realtà sociale.

Tanti altri sarebbero gli argomenti che varrebbe la pena di affrontare su un tema tanto delicato quanto affascinante, ma il

tempo che mi è concesso m'impone (anche perché mi trovo in sintonia con gli interventi di altri colleghi, di alto livello giuridico oltre che politico) di trattare un argomento che sta particolarmente a cuore a me e a rifondazione comunista, che in questo momento ho l'onore di rappresentare: quello dell'effettività per tutti del diritto di difesa. È ben vero che il terzo comma dell'articolo 24 della Costituzione assicura ai non abbienti i mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione; è però altrettanto vero che sarebbe opportuno, visto che stiamo intervenendo proprio per ripristinare le condizioni per un processo equo in cui tutti i cittadini siano uguali davanti alla legge, porre le condizioni di carattere costituzionale per rendere effettivo, con adeguati strumenti normativi, il diritto di difesa per tutti, anche per i soggetti più deboli, non solo economicamente.

L'effettività della difesa per tutti i cittadini è, a mio avviso, *conditio sine qua non* perché il processo possa realmente ritenersi giusto. È un tema, quello dell'effettività del diritto di difesa per i non abbienti e, perché no, della difesa d'ufficio, su cui è altrettanto necessario ed urgente un intervento a livello di legislazione ordinaria ed eventualmente a livello di legislazione costituzionale. Valuterò se presentare uno specifico emendamento in tal senso, dal momento che purtroppo dobbiamo prendere atto che ancora non siamo riusciti ad affrontare un tema così importante e delicato a livello di legislazione ordinaria. Certo, non condivido, e già in tal senso mi ero espresso in sede di discussione generale sul progetto della bicamerale, l'istituzione di uffici pubblici per la difesa dei non abbienti: tale soluzione non mi convince. Infatti, pur nel lodevole e condivisibile intento di rendere accessibile ed effettiva la difesa anche per i soggetti più deboli, essa appare del tutto inadeguata per il raggiungimento reale e concreto dell'obiettivo che ci si propone. Anzi, creerebbe rischi di effetti negativi che potrebbero addirittura rendere tali uffici pubblici controproducenti rispetto ad un'effettiva difesa, in quanto in campo

penale il difensore pubblico dovrebbe perseguire interessi diversi e, talvolta, contrapposti rispetto a quelli dei rappresentanti dello Stato, con il rischio di conflitti d'interesse che chiaramente sarebbero a svantaggio del soggetto più debole, che non è certo lo Stato.

Mi preme svolgere un'ultima considerazione che traggio dalle polemiche di questi giorni. La giustizia penale non può essere terreno di scambio, tanto meno di ritorsioni; chi ha il delicato ma anche importante compito di fare le leggi, soprattutto quando queste incidono a livello di principi generali, non può essere spinto da valutazioni contingenti, ma deve tendere a far prevalere valori condivisi dalla grande maggioranza del paese. Le riforme della giustizia e sulla giustizia devono tendere ad un processo equo, ad un processo che limiti il più possibile gli errori giudiziari, ad un processo che tuteli i diritti degli imputati, ma anche le richieste di giustizia delle vittime dei reati, ad un processo che, in tempi ragionevoli, assolva gli innocenti e condanni i colpevoli ad una giustizia eguale per tutti e non, come troppo spesso accade oggi, ad una giustizia forte con i deboli e debole con i forti.

Ciò potrà essere raggiunto contemperando esigenze e principi diversi, che però non possono essere contrapposti: il principio di eguaglianza, il diritto di difesa, il rispetto delle garanzie individuali, le esigenze di accertamento della verità processuale e la difesa sociale nel contraddittorio delle parti.

L'inserimento in Costituzione dei principi previsti dalla proposta di legge al nostro esame va proprio in questa direzione e le riserve che, nel limitato tempo a disposizione, ho cercato di illustrare non possono impedirci di salutare con soddisfazione l'approvazione di una riforma che inserisce nella nostra Carta costituzionale principi che fanno parte del patrimonio della moderna civiltà giuridica (*Applausi*).

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

GIULIANO URBANI. Signor Presidente, rappresentanti del Governo, colleghi, intervengo sul testo che propone le modifiche al dettato costituzionale in materia di forma di Governo. Anticipo un orientamento complessivamente favorevole su di esso per almeno due ragioni, che terrei ad illustrare.

La prima, probabilmente anche la più importante, consiste nel fatto che il testo contiene alcune innovazioni che noi giudichiamo necessarie ed urgenti. Mi riferisco, in particolare, all'elezione diretta dei presidenti delle giunte regionali e al binomio — se così posso esprimermi — fra eventuale caso di sfiducia e conseguente automatico scioglimento dei consigli regionali.

Riteniamo che tali innovazioni siano necessarie ed urgenti soprattutto per un motivo, vale a dire perché probabilmente possono aumentare considerevolmente la responsabilità dei rappresentanti popolari, siano essi consiglieri regionali, siano essi membri del governo regionale. Sappiamo che di questo vi è molto bisogno, soprattutto se vogliamo potenziare l'istituto regionale in un'ottica di riforma federale dello Stato.

Vi è poi una seconda ragione per la quale, almeno personalmente, non posso che esprimere un atteggiamento molto favorevole ed una valutazione positiva del provvedimento. Con il testo all'esame, infatti, si sono evitati due errori che avrebbero potuto essere molto pericolosi nella prospettiva di riforma federale dello Stato. Intendo riferirmi all'eventuale doppio turno di votazione e più ancora all'ipotesi che tale doppio turno avvenisse in presenza di un cosiddetto ballottaggio chiuso, per capirci un ballottaggio ad alleanze definite. Si tratta di due ipotesi che consideravo negativamente perché avrebbero comportato, con estrema certezza, alla luce delle recenti esperienze, nel primo caso, una minore legittimazione popolare, un minor numero di cittadini partecipanti all'elezione dei consigli e dei presidenti e, nel secondo caso, aspetto ancor più grave, una minore trasparenza complessiva del processo di definizione

delle alleanze, non potendosi appunto modificare, per definizione, il sistema delle stesse fra il primo e il secondo turno. Ma su questo ci siamo già capiti e credo che possiamo prendere atto con soddisfazione di aver evitato questi due pericoli e chiudere il capitolo.

Detto questo, credo che, se vogliamo esercitare con la massima responsabilità — come dobbiamo fare — il nostro ruolo di legislatori, non possiamo e non dobbiamo lasciarci prendere la mano da una retorica vuota e ingiustificabile.

Approvando queste modifiche all'attuale testo costituzionale — se le approveremo —, dobbiamo essere ben consapevoli dei limiti e dei rischi che questa riforma comporta. Per capirci e per essere brevi: abbiamo accennato all'attesa, all'aspettativa di una maggiore responsabilità complessiva degli eletti in rapporto agli elettori, ma questa riforma comporterà anche la possibilità di una maggiore efficienza dei governi regionali? Comporterà sicuramente anche una maggiore stabilità di governo degli organi regionali?

Di fronte a queste due domande, credo che dobbiamo essere molto onesti con noi stessi e dire che non possiamo attenderci automaticamente tali risultati dalle innovazioni contenute nel testo che stiamo esaminando. Se da queste riforme deriveranno anche maggiore efficienza e maggiore stabilità complessive dei governi regionali — dobbiamo dirlo chiaramente —, ciò dipenderà da altro ed è su questo « altro » che vorrei richiamare brevemente la vostra attenzione.

Credo che questo « altro » preveda almeno due punti importanti. Il primo riguarda il modello di federalismo all'interno del quale le istituzioni che stiamo creando dovranno poi operare. Lo sottolineo perché vorrei esprimere un'opinione un po' diversa rispetto a quei colleghi che, anche nel corso della discussione attuale, hanno dato per scontato che nell'ambito dei lavori del nostro Parlamento sia già presente un modello di riorganizzazione federale dello Stato definito e consentito: non è questo il caso.

Noi tutti sappiamo che in settori del nostro Parlamento sono già alla nostra attenzione e in corso di esame alcuni testi in materia, ma dobbiamo onestamente riconoscere che essi sono ancora incompleti e privi del necessario consenso per poter dare per scontato che queste riforme si collocheranno sicuramente all'interno di una cornice — ripeto — definita e soddisfacente.

Si tratta, quindi, del primo interrogativo che incombe sulle riforme che stiamo approvando: esse saranno buone o cattive riforme a seconda della cornice complessiva di modello federalista che sapremo creare nei prossimi mesi di lavoro legislativo. Dico ciò, perché, se non dovessimo creare nessuna nuova cornice di riorganizzazione federale dello Stato, le riforme che stiamo esaminando e che presumibilmente — me lo auguro — approveremo, verrebbero ad operare all'interno di una logica costituzionale talmente diversa da essere suscettibili — e su ciò dirò qualcosa in seguito — di mancato funzionamento e, quindi, *a posteriori*, quelle che oggi poniamo in essere sarebbero riforme incaute.

Il secondo interrogativo che grava sulle aspettative, che prima enunciavamo, di maggiore efficienza e stabilità complessiva dei governi regionali è connesso agli statuti regionali in base ai quali queste disposizioni potranno essere in futuro determinati dall'attività legislativa autonoma dei consigli regionali.

Circa il rapporto che si creerà fra statuti regionali e forma di governo delle singole regioni, dobbiamo essere consapevoli che, approvando questo testo, accettiamo una scommessa densa di rischi perché vi sono già regioni dotate di autonomia legislativa che hanno approvato leggi regionali che non si può dire abbiamo migliorato la stabilità e l'efficienza di governo. Negli ultimi mesi sono saliti agli onori della cronaca tre casi di regioni a statuto speciale che hanno esercitato le rispettive autonomie legislative in materia di legge elettorale e di forma di governo con esiti che contraddicono del tutto e l'obiettivo della stabilità e quello

dell'efficienza. Questo significa che dovremo porre la massima attenzione per evitare rischi di questo genere.

Uno degli aspetti positivi del testo di riforma costituzionale che stiamo esaminando è rappresentato dal fatto che esso mette a disposizione del legislatore l'arma della legge ordinaria per sancire principi e limiti fondamentali dell'attività legislativa regionale in queste materie. Mi riferisco all'articolo 2, il quale prevede che l'autonomia regionale debba essere esercitata nei limiti e sulla base dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica.

Non vorrei che considerassimo questa parte dell'articolo 2 di secondaria importanza e tale da poter essere lasciata nel dimenticatoio delle leggi previste ma non realizzate, soprattutto non formulate e quindi non approvate dal Parlamento.

A tale proposito, esprimo un'opinione totalmente diversa da quella manifestata da alcuni colleghi, in particolare della lega, i quali ritengono che una simile legge ordinaria contraddica l'assunto dichiarato di muoversi in direzione di una riorganizzazione federale dello Stato. Sono di diverso avviso per la semplice ragione (tutti potranno darmene atto facilmente) che non esiste uno Stato federale al mondo che abbia presentato in materia di leggi elettorali degli Stati federali un ventaglio di ipotesi eterogenee al di fuori di comuni principi fondamentali e soprattutto di comuni limiti. Non credo che si faccia una buona propaganda al federalismo se lo si scambia per un ordinamento anarchico o un ordinamento basato su principi arlecchineschi, perché si farebbe un pessimo servizio alla causa del federalismo stesso.

Vediamo ora quale sarà l'oggetto della legge ordinaria dello Stato. Lo dice la legge stessa, nel senso che innanzitutto essa dovrà esprimersi sulla durata. Non potremo lasciare la durata delle legislature regionali al caso e soprattutto alla estemporaneità dell'attività legislativa autonoma delle regioni.

In via esemplificativa vorrei accennare ad altri tre punti che mi sembrano pressoché indispensabili. Innanzitutto la fissazione di un limite alla rieleggibilità dei presidenti.

Gli organi di governo di tipo presidenzialista devono avere tale limite, altrimenti rischiano di sconfinare in qualcosa che non è certamente nelle nostre intenzioni; ritengo, quindi, che debba essere prevista la non eleggibilità per più di due mandati. Allo stesso tempo deve essere previsto che gli assessori regionali possano — e auspicabilmente debbano — essere scelti fuori dai consigli regionali stessi. Alla base di tale richiesta, vi deve essere un punto di coerenza e onestà intellettuale nei confronti dei principi costituzionali cui vogliamo aderire: qualcuno svolge, lì, funzioni di legislatore; qualcuno svolge, lì, funzioni di esecutivo. Se vogliamo che la confusione tra esecutivo e legislativo non superi certe soglie di guardia, dobbiamo assolutamente effettuare una tale previsione.

Infine, questa legge ordinaria dovrà contenere qualcosa a proposito dei contrappesi al presidenzialismo. Il presidenzialismo regionale è altra cosa rispetto al presidenzialismo nazionale; ma, sin dai tempi di Tocqueville — quando, tornando in Francia dagli Stati Uniti, spiegava ai suoi connazionali a quali condizioni funzionino i sistemi presidenziali — sappiamo tutti che la prima condizione è che vi siano dei contrappesi, delle istituzioni costituzionali e civili che funzionino da elemento di limitazione del potere degli esecutivi. Sarebbe pericoloso se i nostri ordinamenti regionali non prevedessero tali contrappesi perché finiremmo per andare incontro — in ambito regionale — a quei difetti che, in ambito nazionale, non vogliamo nel modo più assoluto.

Il mio elenco voleva essere soltanto indicativo. Mi fermo qui perché credo che faremmo un buon servizio allo spirito con cui sono stati redatti gli articoli della proposta di legge di revisione costituzionale solo se pensassimo sin da ora alle caratteristiche e ai contenuti che dovrà possedere la legge ordinaria, senza la

quale quel che stiamo facendo in questi giorni mi parrebbe davvero eccessivamente pericoloso. Si tratta, quindi, di una legge ordinaria di importanza decisiva.

Signor Presidente, concludo con una avvertenza che nasce esclusivamente dal dibattito che si è tenuto tra ieri e oggi in quest'aula. Da parte di molti si è discettato sul seguente interrogativo: con quello che è avvenuto nelle ultime quarantotto ore alla Camera, con il tipo di discussione che stiamo svolgendo sui principi del giusto processo e sui contenuti dell'altra proposta di legge costituzionale, stanno di fatto ripartendo, oppure no, le riforme? Da parte di un collega è stata usata l'espressione — anche «sorridente» — di una «bicameralina», cioè, di una sede dove in certa misura — rispetto al tutto che si voleva fare — di fatto sta ripartendo una parte del processo riformatore. A questo proposito, vorrei che facessimo molta attenzione ai limiti del procedimento di revisione costituzionale posti dall'articolo 138 della Costituzione.

Un processo di revisione costituzionale, effettuato ai sensi dell'articolo 138 della Costituzione, impone ovviamente di esaminare una questione alla volta; di conseguenza, rende minime le possibilità di aver ben presente l'architettura ed il mosaico complessivo delle riforme. Ebbene, questo non è un limite da poco. Quando si pone mano ad una architettura costituzionale, il problema della coerenza complessiva è decisivo per sapere se si sta facendo una buona o una pessima, disastrosa riforma. Per dirla in termini semplici, adottare — se lo vorremo, se saremo capaci — la soluzione procedurale dell'articolo 138 della Costituzione impone la presenza di un clima costituente ancor più autodisciplinato, più forte, convinto e determinato di quanto non sarebbe necessario per il funzionamento di una Commissione che possa dedicare attenzione continua e compiuta al problema della coerenza complessiva di quel che si sta facendo.

Ho fatto questa osservazione perché, francamente, a chi, fra di noi, si chiedeva se stiano ripartendo e se possano ripartire

le riforme mi sento di dare una risposta molto cauta di responsabile pessimismo, in questo momento, per una ragione molto semplice. Nel corso della discussione sul giudice unico in quest'aula, in presenza di una convergenza della quale dobbiamo prendere atto con grande soddisfazione, abbiamo assistito a motivazioni di una violenza delegittimante, da parte di molti gruppi politici, tale per cui si è avuta la sensazione che ci si volesse quasi difendere, perché ci si vergognava delle convergenze prodottesi, miracolosamente, su un testo di quel genere. Ebbene, cari colleghi, credo che se non ci liberiamo di questo complesso di colpa che porta a pensare che ogni convergenza vada difesa contro l'avversario che miracolosamente converge, di strada ne faremo poca. Per quanto mi riguarda, comunque, consiglieri di non mettere altra carne al fuoco, per la semplice ragione che in un clima di questo genere potrebbe essere decisamente pericoloso (*Applausi dei deputati del gruppo di forza Italia*).

PRESIDENTE. Constato l'assenza dell'onorevole Miraglia Del Giudice, iscritto a parlare: si intende che vi abbia rinunciato.

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

GIUSEPPE GALATI. Signor Presidente, la proposta di legge costituzionale relativa all'elezione diretta del presidente della giunta regionale arriva in quest'aula riproponendo sostanzialmente il progetto che nei lavori della bicamerale fu condiviso. Si disse in quell'occasione che fino all'adozione da parte delle regioni dei nuovi statuti (nei quali si sarebbe introdotta correttamente, nel rispetto della piena autonomia delle regioni, la scelta della nuova forma di governo) si istituiva il principio dell'elezione diretta del presidente della regione prevedendo con apposita norma transitoria che il sistema elettorale da applicare fosse lo stesso che ora è previsto nel testo in esame, ossia quello della legge nazionale, con la trasformazione del candidato capolista in presidente della regione.

Credo che l'azione referendaria abbia fornito notevole impulso all'incardimento di questa riforma così importante, perché essa tende a realizzare una modifica della forma di governo delle regioni in chiave federalista. L'aspetto più propriamente federalista di questa proposta non è rappresentato tanto dal principio secondo cui le regioni possono approvare modifiche statutarie, quanto dall'elezione diretta dei presidenti. Tale aspetto determina infatti una forte legittimazione, un forte senso di responsabilità politica e soprattutto quella garanzia di stabilità senza la quale sarebbe impensabile un processo in senso federalista.

Noi riteniamo che la stabilità degli esecutivi, la coerenza tra il patto elettorale e le istituzioni, che discendono dalla maggioranza degli elettori, oggi si possano ricondurre a questo modello, che riprende in chiave analogica il sistema adottato per i sindaci e per i presidenti delle province, che oggi danno forti risposte di governabilità del territorio, rendendo questi uomini, eletti direttamente, non schiavi del palazzo e dei trasformismi, ma capaci di rispondere, nell'ambito di un futuro federalismo, a quella sussidiarietà verticale tra le istituzioni che consente ai cittadini di riconoscersi nelle realtà territoriali a loro più vicine. È un modello che arriva all'esame di quest'Assemblea dopo i dibattiti polemici svoltisi nei mesi scorsi in seguito alla vicenda dei ribaltoni con il disegno di legge approvato dalla Camera, ma che il Senato ritenne di dover stravolgere, in considerazione del fatto che una norma di tal genere comportasse la necessità di modificare l'articolo 126 della Costituzione. I ribaltoni e la disaffezione elettorale rilevata in queste ultime tornate elettorali hanno dimostrato la necessità fondamentale di ricostruire un rapporto di fiducia tra i cittadini e le istituzioni.

Va rilevato, tuttavia, che vi è qualche insidia nascosta in quella parte del provvedimento relativa all'autonomia statutaria. Infatti, se essa significasse solamente allontanare da Roma e dalle oligarchie partitocratiche nazionali il disfacimento dei governi regionali, si opererebbe poco

in senso federale. Sono state inserite alcune norme di garanzia, quale quella che stabilisce che le regioni potranno cambiare forma di governo attraverso un referendum regionale; questa modifica statutaria potrà essere approvata solo se ci sarà il *quorum* richiesto: questa norma è importante perché definisce un meccanismo attraverso il quale si richiede l'effettivo consenso della maggioranza degli elettori regionali e, quindi, una maggiore consapevolezza da parte loro della forma di governo che intendono darsi a livello regionale.

Sono da sottolineare positivamente altri elementi, oltre a quello relativo all'elezione diretta del presidente della giunta, relativi alla forma di governo, in quanto conferiscono stabilità agli organi regionali, come è già avvenuto per quelli provinciali e comunali. Mi riferisco alla norma che prevede che, in caso di mozione di sfiducia o di dimissioni, si torni a votare. L'esperienza ci dice che stabilire il potere di scioglimento con una norma rappresenti il modo migliore per evitare quei trasformismi e quei ribaltoni che sono stati la causa principale per la quale minore è stata la partecipazione dei cittadini alle elezioni.

Anche la decisione della Camera di tornare al turno unico per l'elezione del presidente della giunta regionale va in questa direzione, al di là della convenienza delle singole parti politiche. Infatti, il turno unico dovrebbe assicurare una maggiore partecipazione dei cittadini alla vita politica locale, visto che il doppio turno è tutt'oggi considerato un ulteriore elemento di disaffezione e di sfiducia.

Ci sono tutte le condizioni per un rinnovamento complessivo, in termini di partecipazione e di democrazia, delle autonomie locali. Questo è un segnale forte e importante perché il nostro paese ha bisogno di riforme per fare in modo che ai cittadini sia assicurato un sistema democratico. Il centro cristiano democratico si sente vicino a questa riforma, alla quale darà il suo contributo e il suo consenso.

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

ALFONSO PECORARO SCANIO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, intervengo in questo originale dibattito congiunto su due provvedimenti abbastanza diversi tra di loro. La discussione congiunta ci aiuta a raggiungere l'obiettivo di operare riforme attese da tempo, dando una risposta concreta ai cittadini oltre che a noi stessi, perché parlare per molto tempo di riforme senza riuscire a vararne alcuna, rende frustrante la nostra attività.

Vorrei iniziare il mio intervento svolgendo alcune considerazioni sul provvedimento concernente l'elezione diretta del presidente della giunta regionale e l'autonomia statutaria delle regioni. In primo luogo, ritengo che sia stato importante comprendere in un unico provvedimento l'elezione diretta del presidente della giunta regionale e norme che rispondono ad una scelta di tipo federalista: infatti, l'autonomia statutaria delle regioni, prevista, tra l'altro, da una proposta di legge costituzionale presentata dall'onorevole Boato ed inserita nel testo finale del provvedimento al nostro esame, risponde ad un'esigenza di federalismo che non deve essere solo declamato. Il nostro è un paese strano in cui troppo spesso viene ammantato di federalismo ciò che è semplicemente una sorta di avidità delle regioni di avere deleghe e dimostrarsi poi incapaci di gestirle.

Al contrario la scelta di responsabilità connessa al federalismo è una scelta estremamente utile. Il che significa stabilire che vi sia una autonomia vera, statutaria da utilizzare, che vi sia un quadro di riferimento di carattere generale. Francamente spero che nell'ambito del processo che dovrebbe avviarsi a livello regionale dopo l'approvazione di questa normativa, si possa uscire dal paradosso tutto italiano (e che alla fine viene sintetizzato in una norma che è transitoria; del resto la particolare condizione del nostro paese rende necessario l'inserimento di tale norma in Costituzione) di una discussione tra il turno unico e il doppio turno.

Il nostro vero problema infatti non è quello del turno unico o del doppio turno, ma quello di una reale capacità dei cittadini di partecipare alla scelta dei candidati. In realtà vi sono sistemi a doppio turno, come quelli previsti per i comuni e le province, che spesso quando c'è una forte motivazione favoriscono la partecipazione degli elettori. Non si prendano dunque come punti di riferimento soltanto le tornate elettorali in cui vi è stata una scarsa partecipazione! Non si dimentichi che anche quando vi sono state le elezioni suppletive in collegi di Camera e Senato, la partecipazione, nonostante si trattasse di elezione a turno unico, è stata ancora più bassa di quella registrata in elezioni a doppio turno. In altre parole bisogna individuare il motivo e comprendere quale sia la volontà di partecipazione reale dei cittadini alle elezioni.

Oggi si discute, diciamo, troppo concretamente di questo problema, pensando soltanto al proprio tornaconto, che è tra l'altro estremamente effimero (alcuni sono a favore del turno unico perché pensano che ciò sia utile in un certo momento storico, mentre altri sono a favore del doppio turno), e cambiando le posizioni a seconda dei calcoli. Fortunatamente però l'estrema mobilità dell'elettorato, in questo momento, e l'estrema incapacità — ahinoi! — della classe politica di centro, di destra e di sinistra (senza alcuna differenza) di innovare le forme della politica, rendono, in molti casi, assolutamente ridicoli tali calcoli.

Ciò che non si può fare ma che alcuni vorrebbero è essere eletti senza i voti. Questo è un evento che non può accadere. Circostanze molto particolari, dopo la vicenda di Tangentopoli e dopo il cambio del sistema elettorale (che in qualche modo sono coincisi), hanno determinato un Parlamento dove spesso, in virtù di un meccanismo strano, abbiamo colleghi eletti in collegi uninominali senza aver ricevuto nemmeno il voto dei propri familiari. Questo è un sistema che non può funzionare a regime, in una democrazia normale!

Tutto ciò pone un problema serio: quello della partecipazione degli elettori alle scelte delle candidature (il cosiddetto sistema delle primarie). Credo che quello debba essere un vero primo turno! Indubbiamente ciò non vale con riferimento alla legge regionale ma come principio di carattere generale, di partecipazione reale dei cittadini alle scelte delle candidature, che non possono essere demandate unicamente ai partiti, a meno che non si abbia il coraggio di fare una legge sui partiti che stabilisca almeno delle regole minime di democrazia e di partecipazione alla vita dei partiti. In quel caso anche la scelta delle candidature, fatte attraverso meccanismi di partito potrebbe forse avvenire sulla base di regole credibili di carattere generale.

Ben venga la scelta di una forte autonomia statutaria delle regioni e ben venga, in sede di prima applicazione, il turno unico! Si sappia però che il problema è quello di riuscire piano piano a rendere omogeneo il nostro sistema politico da un punto di vista generale. Abbiamo infatti troppi sistemi elettorali in vigore, anche se nessuno mette in discussione il doppio turno previsto per i comuni e le province. Dobbiamo poi capire se questo sistema che per ora è previsto come transitorio per le regioni non rischi, come spesso accade in Italia, di diventare definitivo.

In altre parole, ci si deve rendere conto che prima o poi si dovrà avviare in Parlamento un discorso serio sui sistemi elettorali, al fine di evitare sistemi legati a situazioni contingenti e con lo scopo di dare al cittadino una maggiore possibilità di incidere nelle scelte delle candidature e di vederle rispettate. In tal modo sarà possibile operare una migliore selezione e ottenere una classe politica più adeguata ai propri compiti. Il che, ovviamente, non è semplice, ma il nostro dovere è quello di riuscire a trovare un punto di intesa.

Credo sia molto importante anche il principio dello scioglimento dei consigli regionali. Siamo in una situazione assurda nel nostro paese: in alcune regioni, le giunte del ribaltone si sono formate non

tanto per il consistente fenomeno del trasformismo a motivo di appetiti clientelari, quanto perché non vi è altro sistema, per far cadere una giunta considerata inadeguata, che attuare un ribaltone che possa dar vita ad un altro tipo di giunta. Ho personalmente vissuto l'esperienza della regione Campania; volevamo lo scioglimento del consiglio regionale ritenendo la giunta in carica, presieduta da Rastrelli, assolutamente inadeguata e invischiata in pessimi meccanismi clientelari. Il paradosso è che, pur di far cadere quella giunta, abbiamo dovuto dare l'incarico ad un'altra che, pur non essendo legata allo stesso consolidato meccanismo di clientele, sta dimostrando carenze gravissime. Sarebbe stato preferibile uno scioglimento del consiglio regionale, se fosse esistita una legge che, con le dimissioni della maggioranza dei consiglieri, avesse consentito una procedura certa di scioglimento e nuove elezioni.

Oggi diamo una possibilità aggiuntiva a favore del meccanismo di ritorno alle urne e anche questo mi sembra un elemento utile. Sono molto favorevole alla proposta al nostro esame e ritengo che dobbiamo fare il massimo sforzo perché, nel complesso meccanismo di modifica costituzionale, si riesca a far entrare in vigore questa normativa prima della prossima tornata elettorale del 2000. È solo un tassello della riforma federalista dello Stato e un primo passo nella modifica dei sistemi elettorali per renderli coerenti con un'effettiva partecipazione degli elettori alla vita politica e amministrativa.

Il secondo punto della discussione odierna è quello del giusto processo. Ritengo che alcune preoccupazioni di molti amici e colleghi circa il problema della legalità non siano del tutto pertinenti; essi continuano a giudicare pericolosa questa riforma soprattutto in riferimento al principio del contraddittorio nella formazione della prova.

Credo sia sbagliato non dare fiducia a questa proposta di modifica costituzionale. Bisogna disincagliare un dibattito che, sui temi della giustizia, è diventato paradossale: da una parte, la battaglia

sacrosanta per il vero garantismo — la difesa delle garanzie di tutti — troppe volte è stata forzata, dando l'impressione — al di là, forse, delle volontà di alcuni — di essere legata a vicende particolari o di casta: la casta di politici e quella degli imprenditori o dei pubblici funzionari. Credo che questo sia l'elemento base che ha creato il grande conflitto esistente sulla materia della giustizia.

Sulla necessità di un giusto processo, che si svolga secondo il principio del contraddittorio, nelle condizioni di parità di fronte ad un giudice terzo imparziale non vi sono contrasti. È ovvio pensare che la colpevolezza dell'imputato non possa essere provata sulla base di dichiarazioni rese da chi, per libera scelta, si è sempre volontariamente sottratto all'interrogatorio da parte dell'imputato e del suo difensore. Non facendo riferimento a casi concreti, è del tutto evidente che qualsiasi cittadino che si trovi ad essere accusato da qualcuno vuole avere il sacrosanto diritto costituzionale di poter procedere ad un interrogatorio di colui che lo accusa. È altrettanto evidente che siamo nel paese della mafia, della camorra, della 'ndrangheta e di una serie di sistemi di delinquenza organizzata. Quindi dovremo essere molto rigorosi nel dare poi immediatamente seguito alla parte della normativa che regola i casi in cui la formazione della prova non ha luogo in contraddittorio per consenso dell'imputato o per accertata impossibilità di natura oggettiva o per effetto di provata condotta illecita. Nella Costituzione non si può che inserire il principio, ma nello stesso tempo dobbiamo avere certezza che con questa norma si fa un atto di fiducia nella capacità di questo Parlamento di contemperare le ragioni sacrosante delle garanzie con le esigenze di legalità e del principio di legalità di questo paese.

Poiché non siamo ancora riusciti ad approvare, dopo tanti anni, un complesso di norme serie anticorruzione, decidere di votare prima di tutto la norma sul giusto processo è un atto di fiducia nella capa