

zione, cioè di quella parte nella quale si discute della ripartizione di competenze tra Stato e regioni.

Siamo veramente in presenza di una confusione dovuta a tattiche o a tatticismi di carattere politico, oltre tutto fortemente condizionati dalla prossima tornata elettorale, così come abbiamo detto fin dal primo giorno in cui si è cominciato a discutere di *devolution*. È chiaro a tutti, infatti, che se domani si discuterà di *devolution* e che se tra un mese si tornerà in aula per sottoporla al voto, non lo si farà per quest'ultimo motivo, ma solo perché Bossi dovrà usare l'argomento in questione nelle prossime elezioni amministrative.

Questa incoerenza della maggioranza non è dovuta tanto a tatticismi elettorali o di politica contingente, ma alla confusione di fondo che la caratterizza. All'interno della maggioranza, infatti, vi è un forte contrasto tra uno spirito federalistico ed uno centralistico. Stiamo assistendo in continuazione da un lato a spinte federaliste e dall'altro, con altrettanta frequenza, all'emanazione da parte del Governo di provvedimenti che, invece, sono fortemente ispirati ad una concezione centralista dello Stato. Abbiamo verificato ciò in quasi due anni di Governo e — ripeto — lo verificiamo riguardo al tema di fondo del titolo V della Costituzione. Cosa comporterà questa prossima legge di riforma del titolo V della Costituzione di cui tanto si discute sui giornali, ma che non viene esaminata dal Parlamento perché, evidentemente, il Governo non riesce a trovare il bandolo della matassa, la filosofia di fondo che dovrebbe ispirarla? Ci spingeremo oltre o torneremo indietro rispetto al federalismo? Si vuole correggere qualche imperfezione — che, ovviamente, vi può essere — relativamente alla riforma portata a compimento nella precedente legislatura? Cosa andremo a fare di qui a breve? Stabilire questo ci sembra fondamentale, importante, soprattutto nel momento in cui il Governo, una volta approvato questo provvedimento, dovrà redigere i testi unici ed elaborare i principi fondamentali. Non vorrei infatti che questo

lavoro venga vanificato da una riforma del titolo V della Costituzione che, ovviamente, nel momento in cui modificherà l'articolo 117 renderà nulla tutta la precedente legislazione.

In questi due anni di Governo una maggiore chiarezza sugli obiettivi in materia di riforma dello Stato, e in materia di riforma federale, credo sarebbe stata necessaria e, forse, ci avrebbe agevolato riguardo al lavoro che andremo a svolgere.

Fatte queste considerazioni di carattere generale vorrei svolgere alcune brevi osservazioni rinviando gli argomenti più tecnici, più specifici, al momento in cui si discuteranno gli emendamenti.

Riguardo al tema della delega al Governo sui principi fondamentali — argomento toccato anche dal relatore —, noi non siamo politicamente contrari a quest'ultima — lo abbiamo sostenuto in diverse sedi —, ma abbiamo posto l'accento sulla possibilità che ciò possa verificarsi. Non si tratta di una questione di opportunità politica: il problema è se nella materia relativa all'individuazione dei principi fondamentali possa trovare applicazione il principio della delega legislativa. Lo ripeto: non si tratta di una posizione politica, ma di un serio e forte dubbio che abbiamo al riguardo. Ci chiediamo infatti come possano esistere criteri e principi generali per oggetti definiti — come afferma l'articolo 76 della Costituzione — nell'elaborazione dei principi fondamentali. È questo il tema che abbiamo posto e non mi pare che su di esso vi sia stato un serio approfondimento. Se esaminassimo il quarto comma dell'articolo 1 per individuare i criteri e i principi generali di cui all'articolo 76 della Costituzione, ci accorgeremmo che i principi fondamentali sono individuati sulla base dei principi di esclusività, di adeguatezza, di chiarezza, di proporzionalità e di omogeneità.

Francamente, mi sembra che tali criteri siano di una tale genericità che non so se e come il Governo riuscirà ad individuare i principi fondamentali sulla base dei suddetti criteri. Si trattava di un dubbio giuridico, anche di interpretazione delle norme costituzionali, che, a nostro avviso,

avrebbe meritato un maggiore approfondimento perché non riusciamo a comprendere quali possano essere gli schemi entro i quali il Governo lavorerà nel momento in cui procederà al riguardo. Non si tratta di affermare che successivamente i passaggi saranno tali e tanti che non vi sarà l'esautoramento del Parlamento perché non è questa la questione posta in discussione. La tematica sollevata è quella dell'esistenza del potere, tema completamente diverso che prescinde anche da chi governa o dalla fiducia che si può riporre in chi governa.

Da questo punto di vista, continuiamo a ritenere che vi sia un problema. Probabilmente, sarebbe stato difficile fare diversamente, anche se, come ha affermato giustamente il collega Boccia, mi sembra che si sia perso molto tempo, atteso che la legge costituzionale è stata approvata da molto tempo (da quasi due anni) ed è trascorso ormai un anno e mezzo dal referendum confermativo. Vi era quindi il tempo. È stato, al contrario, semplicemente posto in essere un provvedimento con cui si delega il Governo ad individuare i principi fondamentali. Si tratta, a mio avviso, di un problema di fondo.

Detto ciò, di fronte alle perplessità della delega, il Governo se ne attribuisce un'altra; questa volta non si attribuisce una delega meramente ricognitiva, come quella prevista al quarto comma dell'articolo 1 del provvedimento in esame, ma prevede una delega piena (ai sensi del nuovo articolo 2) per modificare il testo unico degli enti locali, senza alcun dibattito ed istruttoria preliminari, con un emendamento presentato all'ultimo momento (negli ultimi giorni) del quale non vi è stata discussione in Commissione (si è trattato, infatti, di un emendamento presentato dal Governo). Francamente, la partecipazione dell'opposizione all'elaborazione dei provvedimenti legislativi è stata carente.

Un tema così importante come quello dei poteri degli enti locali, delle competenze, dei procedimenti, di tutto ciò che riguarda il testo unico degli enti locali avrebbe richiesto quanto meno una legge

apposita; si doveva consentire lo svolgimento di un certo dibattito in Commissione (è necessario farlo anche in Assemblea) in ordine a quella delega in modo che il Parlamento avesse la piena cognizione di quale delega stesse attribuendo al Governo. Ci ritroviamo oggi, invece, di fronte ad un provvedimento, in merito al quale inizialmente eravamo sostanzialmente concordi, che prevede l'attribuzione di una delega presentata all'ultimo momento e sulla quale non vi è stato alcun confronto.

Vi è, infine, un elemento di ulteriore perplessità (abbiamo sollevato la questione in Commissione; il ministro ha affermato che tale problema non esiste, ma io ritengo di sì): l'articolo 3, ex articolo 2, prevede la redazione di testi unici compilativi delle disposizioni legislative residue in materia concorrente. Il tema dei testi unici credo piaccia molto a questo Governo perché abbiamo già attribuito tale delega con riferimento alla legge di semplificazione. Si può, quindi, attribuire due volte la delega, non è questo il problema: il problema è che il contenuto della delega è diverso. Mentre nell'articolo 3, infatti, si parla di testi unici compilativi, nella delega attribuita al Governo in materia di legge di semplificazione i testi unici non hanno carattere compilativo. Pertanto, mi chiedo come queste due deleghe potranno interagire tra di loro.

Mi preoccupa anche la mancanza di comunicazione che in genere esiste tra i ministeri: quella delega sarà, infatti, esercitata dal Ministero della funzione pubblica, mentre la suddetta, quella prevista nel presente provvedimento, sarà esercitata dal suo ministero.

Sappiamo della difficoltà esistente, a livello comunicativo, tra le burocrazie ministeriali e, per questa ragione, mi chiedo se questo disegno di legge delega sulle medesime materie, perché sostanzialmente, nelle materie di legislazione concorrente, avremo una coincidenza di deleghe, non creerà confusione all'interprete, una volta esercitate tali deleghe.

Detto questo, noi avevamo presentato una serie di emendamenti che ponevano

all'attenzione alcuni temi, dal momento che ci sembrava poco chiara l'attuale formulazione legislativa. Ci è stato risposto che così non era; tuttavia, noi insistiamo sul carattere oscuro di alcuni passaggi di questa legge che ritenevamo potesse essere modificata, anche perché non tocca la sostanza della legislazione. In particolare, nella definizione dei famosi principi fondamentali, nutriamo perplessità sul modo in cui possa essere interpretato il termine « esclusività ». La perplessità non nasce dalla nostra considerazione, bensì dal fatto che oggettivamente questa parola ha ricevuto interpretazioni diverse perché, mentre l'ufficio legislativo della Camera la interpreta in un senso, il ministro la interpreta in un altro. Avendo lasciato la formulazione attuale, non so come si farà ad interpretare questo termine, perché, se la norma viene interpretata, come ci garantisce il ministro, nel senso che verrà rispettata l'esclusività delle materie del secondo e del quarto comma dell'articolo 117, questo è ovviamente un criterio. Se viceversa venisse interpretata nel senso che i principi fondamentali, così come ci dice l'ufficio studi della Camera, individuati in questi decreti legislativi ed in altri che ci dovessero essere nel nuovo ordinamento, vengono implicitamente abrogati, allora saremmo contrari ad una interpretazione di questo genere. Il relatore continua a dire che le cose non stanno così; tuttavia, non riesco a comprendere perché non si voglia chiarire questo aspetto, dal momento che esistono interpretazioni contrastanti.

Un altro profilo che abbiamo proposto all'attenzione riguarda la sostituzione della Conferenza Stato-regioni con quella unificata. Ci è stato risposto dal ministro che era giusto lasciare la Conferenza Stato-regioni dal momento che, trattandosi di materia legislativa, lo Stato e le regioni hanno competenza legislativa, mentre gli enti locali, non avendo competenze di questo tipo, non potevano quindi essere coinvolti in questo processo. Anche in questo caso, mi sembra che la risposta non sia soddisfacente perché uno dei problemi di fondo della nostra legislazione è quello

di far « calare » le leggi dall'alto e di non elaborare le leggi con il contributo dei soggetti che dovranno applicarle o che di quelle leggi sono destinatari. Questo è uno dei problemi che abbiamo sempre vissuto nel nostro ordinamento, perché non esiste un livello di apporto dell'esperienza alla formazione e alla elaborazione legislativa. Ciò poteva risolversi facendo partecipare al procedimento la Conferenza unificata e quindi anche gli enti locali, con la loro esperienza, dal momento che questi ultimi saranno quelli che realmente dovranno applicare nel concreto e nell'azione quotidiana amministrativa, tale legislazione. Per questo chiedere un loro contributo ed una loro partecipazione ci sembra indispensabile. Ci è stato detto di « no », ma noi ripresenteremo un emendamento perché lo riteniamo utile ai fini di una migliore elaborazione del testo legislativo e di una migliore sua formulazione.

Allo stesso modo perché non si è voluto — e qui l'argomento del relatore, se mi consente, è alquanto contrastante; egli giustamente dice che i passaggi sono numerosi e che garantiscono la partecipazione; sono perfettamente d'accordo sul fatto che ciò può essere ritenuto un appesantimento procedurale che potrà ritardare l'attuazione di questo adeguamento costituzionale — prevedere un parere vincolante? Se siamo così convinti della necessità dei pareri e della necessità della partecipazione di questi organismi, perché rispetto all'emendamento che prevede che il parere sia vincolante nella redazione del decreto legislativo, non si è voluto recepire questo principio, cosa che invece rappresenta un principio fondamentale, perché si attribuisce il giusto rilievo a quegli organismi che nella materia sono più qualificati ad esprimere il parere?

Vorrei svolgere alcune considerazioni conclusive. Noi abbiamo ritenuto che nella legge costituzionale n. 3 del 2001 ci fossero, al di là di quelle di cui abbiamo parlato fino ad ora, alcune grandi novità, in particolare, ad esempio, per quanto riguarda il ruolo che le regioni potevano avere nell'ambito delle relazioni internazionali. Questo era un elemento di forte

novità, rispetto alla vecchia formulazione della Costituzione. Certamente, è di maggiore novità rispetto all'articolo 117 perché, sia ben chiaro, la ripartizione delle competenze tra Stato e regioni è sempre esistita nel nostro ordinamento, la competenza legislativa delle regioni in alcune materie è sempre esistita, quindi la modifica del titolo V ha aggiornato, ha reso più moderno quel principio già adottato dal costituente del 1946-48. L'elemento di vera novità è la possibilità dei rapporti internazionali per le regioni e su questo punto mi sembra che la legge sia alquanto timida nel dare concreta attuazione al disposto della Costituzione. Noi insistiamo, invece, nella nostra posizione, perché riteniamo che bisogna ampliare queste competenze per renderle concrete ed attuative.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE  
MARIO CLEMENTE MASTELLA

(ore 17,04)

**RICCARDO MARONE.** Infine, vorrei affrontare due ultimi punti, di cui uno particolarmente importante. Noi riteniamo che la parte finanziaria di un provvedimento sia quella che dà reale e concreta attuazione a quel provvedimento. Del resto, nella storia di questo paese, dell'evoluzione delle autonomie, del federalismo, il decentramento finanziario ha sempre rincorso quello legislativo, perché c'è sempre stata, ovviamente, la forte resistenza dello Stato a cedere potere; quindi ha cominciato prima a cedere il potere sulla parte normativa e poi, lentamente, anche su quella finanziaria.

È ovvio, infatti, che senza la copertura finanziaria qualsiasi attività è un'attività limitata. Si tratta di una vicenda che ricordiamo bene se pensiamo a tutta la legislazione delle autonomie degli anni settanta, alla famosa Commissione Giannini che per prima pose il problema per la attuazione della delega del 1975 della necessità di trasferire anche risorse finanziarie (poi, come si ricorderà, non fu fatto niente ed il lavoro della Commissione Giannini venne completamente accantonato).

Il processo di federalismo, di autonomia, di decentramento è tanto più importante quando il trasferimento di competenze e di funzioni va di pari passo con il trasferimento di risorse. Ci chiediamo allora: perché non mettere in questa legge anche la parte attuativa dell'articolo 120 della Costituzione, come abbiamo proposto nel nostro emendamento? Siamo ormai maturi per fare anche questo lavoro e sarebbe stato estremamente utile, perché si tratta della parte che dà concretezza a tutta la legislazione di principio che potrà essere fatta in sede di decreti delegati da questo Governo. Ci auguriamo vi sia un ripensamento da parte del Governo, affinché possa esprimere un parere favorevole sui nostri emendamenti.

Infine — ho lasciato per ultimo questo argomento perché sono convinto che il Governo ci penserà e che non ci costringerà a modificare una posizione sostanzialmente non contraria al provvedimento legislativo in esame —, questa proposta emendativa presentata all'ultimo momento, odiosa nella sua formulazione oltre che nel suo contenuto, riguarda solo una piccola parte del territorio di questo paese, solo una piccola parte di territorio nell'ambito delle regioni a statuto speciale; tale proposta sembra molto più motivata da ragioni di carattere politico che non da ragioni di carattere ordinamentale.

Se, come si dice, questa norma (mi riferisco al comma 6 dell'articolo 10, così come introdotto in Commissione) aveva la funzione di norma di chiusura dell'ordinamento nelle regioni a statuto speciale — fatta salva la competenza delle regioni a statuto speciale e senza minimamente intaccare tale competenza si applicano le leggi dello Stato —, mi chiedo per quale motivo la norma non venga formulata in questo senso. Mi chiedo per quale motivo il relatore, proveniente, oltretutto, da una regione a statuto speciale, non preveda una norma di chiusura dell'ordinamento anche per le altre regioni a statuto speciale; infatti è prevista solo per le province autonome di Trento e di Bolzano. Si risponderà: nelle altre regioni non vi è la necessità di una norma di chiusura. Que-

sto mi sembra difficile affermarlo, anzi, mi sembra impossibile. Infatti, in ogni regione ci sono materie non interamente disciplinate dalla normativa statutaria speciale. Allora, questa norma avrebbe potuto avere una sua dignità se avesse riguardato tutte le regioni a statuto speciale e non solo — lo ripeto — le provincie autonome di Trento e di Bolzano. Se, invece, è formulata, così com'è formulata, ci induce a ritenere che la norma abbia una funzione del tutto politica, che nulla a che vedere con la necessità illustrata in Commissione. Queste sono le considerazioni di carattere generale che possano essere svolte sul provvedimento in esame.

Anche a nostro avviso è importante procedere nell'esame del provvedimento il più rapidamente possibile. Abbiamo chiesto che questo provvedimento fosse discusso in Commissione prima del progetto sulla *devolution* di Bossi. Ci sembra che ciò sia naturale, trattandosi di un provvedimento di adeguamento di una normativa costituzionale già approvata. Non è stato così. Continua a non essere così, perché il progetto sulla *devolution* di Bossi è stato discusso, in quest'aula, prima del disegno di legge La Loggia. Domani, la *devolution* di Bossi sarà esaminata in quest'aula per l'approvazione delle proposte emendative (saranno respinte tutte, come già è stato preannunciato da questa maggioranza). Perché questo? Perché ritenevamo urgente dare attuazione all'adeguamento del nostro ordinamento ai principi della legge costituzionale n. 3. Voi, invece, state rallentando questo processo di adeguamento. State privilegiando altre ipotesi che non conosciamo, perché — lo ripeto — si tratta di ipotesi che si leggono sui giornali ma che non hanno alcuna dignità nelle aule parlamentari. Infatti, non è mai stata pronunciata una parola in quest'aula, anzi, ci troviamo di fronte a due posizioni totalmente contrapposte (che, sui principi dell'ordinamento repubblicano, vi siano posizioni così contrapposte in una maggioranza, francamente, lascia molto perplessi) dei partiti della maggioranza: da una parte, un partito che afferma di spingere per un forte federalismo, salvo

poi votare nelle maniera più disparate quando si tratta di singoli provvedimenti che tendono verso accentramenti statali, e, dall'altra, un partito che sostiene di essere andati troppo oltre e che occorre fare marcia indietro. Poi vi è il partito che aveva presentato un emendamento salva ordinamento salva Repubblica, non mi ricordo come fu definito...

DONATO BRUNO. Salva Italia!

RICCARDO MARONE. Sì, Salva Italia, grazie, presidente... salvo poi ritirarlo successivamente. Quindi quest'Italia non è stata salvata perché l'emendamento è stato ritirato. Dunque, l'unico atto che attualmente ha una sua dignità è questo. Approviamolo, o approvatelo, rapidamente. Espungete da questo atto quella norma odiosa che abbiamo citato. In questo modo, potremmo compiere un passo avanti serio nella riforma federale realizzata — lo ripeto — dal Governo di centrosinistra.

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

MARCO BOATO. Signor Presidente, signor rappresentante del Governo, onorevoli colleghi della I Commissione ed altri che vedo qui presenti, il disegno di legge conosciuto con il nome del ministro La Loggia, ma che ha come primo firmatario Berlusconi e come cofirmatari i ministri Bossi e Scajola, reca disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

Quest'ultima è la legge costituzionale che ha fatto entrare in vigore la modifica del titolo V della seconda parte della Costituzione, approvata — ahimè! — con i soli voti del centrosinistra, nella XIII legislatura.

Dopo averne già parlato in Commissione, in sede referente, desidererei svolgere qualche considerazione al riguardo anche qui in Assemblea perché, negli ultimi mesi, sono state sollevate molte e strumentali polemiche a proposito dell'ap-

provazione, nella XIII legislatura, della riforma del titolo V della seconda parte della Costituzione.

Il testo della riforma era stato approvato, se si eccettua la rappresentanza di Rifondazione comunista, pressoché dall'unanimità del centrosinistra e del centrodestra di allora, nella Commissione bicamerale per le riforme istituzionali (la cosiddetta Bicamerale), con due letture di cui la prima conclusasi nel mese di giugno e la seconda nel mese di novembre del 1997.

Successivamente, l'intero progetto della bicamerale fu portato all'esame di questa Camera e, dalla fine di gennaio del 1998 fino al 2 giugno del medesimo anno, quando, in quest'aula, il Presidente Berlusconi, quale leader del Polo, si alzò e rovesciò il tavolo della Bicamerale dichiarando di non volere più procedere in quell'organico disegno di riforma della seconda parte della Costituzione, quest'Assemblea affrontò proprio quel tema della forma di Stato che oggi si colloca all'interno del titolo V, ma che, nell'ipotesi di riforma della Bicamerale, proprio per dare un'impronta fortemente federalista a quel disegno di riforma costituzionale, sarebbe diventato il nuovo titolo I della seconda parte della Costituzione.

Bloccato il processo di riforma di cui al progetto della Bicamerale, la I Commissione (Affari costituzionali) della Camera dei deputati, sulla base di un nuovo disegno di legge del Governo di allora che, sostanzialmente, riproduceva il testo approvato dalla Bicamerale e dall'Assemblea della Camera, riprese, stavolta con le procedure ordinarie di cui all'articolo 138 della Costituzione, ad esaminare il testo di riforma del titolo V.

Fine a questa fase vi fu una larghissima convergenza tra centrosinistra, allora maggioranza, e centrodestra, allora all'opposizione. Soltanto quando ci si avvicinò alla scadenza della XIII legislatura e, quindi, alla prospettiva delle elezioni politiche — da quel momento e solo da quel momento —, ci fu una presa di distanze da parte delle forze politiche del centrodestra (si chiamava Polo a quel tempo, non Casa

delle libertà), nonostante che vi fosse stata una forte sollecitazione, nei confronti del Parlamento (dapprima della I Commissione e dell'Assemblea della Camera e, successivamente, della corrispondente Commissione e dell'Assemblea del Senato), da parte di tutti i rappresentanti del sistema delle autonomie e, in particolare, da parte della Conferenza dei presidenti delle regioni (presieduta dal presidente Ghigo), affinché, sia pure previo stralcio di alcune tematiche più ampie, quali la riforma dello stesso bicameralismo e l'integrazione della Corte costituzionale (tuttora all'attenzione del Parlamento per un completamento della riforma costituzionale), si arrivasse comunque all'approvazione, sia pure in forma ridotta, della riforma del titolo V.

Questo aveva una logica costituzionale ed istituzionale molto forte perché questo Parlamento due anni prima aveva già approvato a larghissima maggioranza, anche in quel caso solo con il voto contrario di Rifondazione comunista, la riforma di altri articoli del titolo V che prevedevano non solo la possibilità dell'elezione diretta del presidente delle regioni a statuto ordinario — e questo era l'aspetto più visibile — ma anche — e questo era l'aspetto forse più rilevante — la piena autonomia statutaria delle regioni a statuto ordinario, che fino a quella fase invece disponevano di uno statuto elaborato sì in sede regionale, ma che doveva essere approvato (altrimenti non sarebbe mai entrato in vigore) da legge dello Stato e quindi dal Parlamento della Repubblica.

Aver dato piena autonomia statutaria alle 15 regioni a statuto ordinario senza avere in nulla modificato le competenze di queste regioni poneva le regioni stesse nell'impossibilità di elaborare nuovi statuti perché nulla avrebbero potuto sostanzialmente innovare rispetto alla fase storica precedente iniziata nel 1970. Questa è la ragione, signor ministro, colleghi, per cui il centrosinistra ha voluto completare nella scorsa legislatura la riforma — sia pure parziale — del titolo V della seconda parte della Costituzione. Soltanto alla fine tale scelta parlamentare risultò in capo al-

l'esclusiva responsabilità del centrosinistra – ed è giusto che il centrosinistra se ne sia assunto la responsabilità –, perché per tutto l'iter precedente c'era stata una positiva cooperazione tra centrosinistra e centrodestra nella scorsa legislatura.

Tra l'altro, come è stato già ricordato, questa è l'unica parte della nostra Costituzione, della Costituzione del 1948, che, dopo l'approvazione parlamentare, sia stata sottoposta a referendum popolare confermativo (conferma che poi c'è stata), con referendum del 7 ottobre del 2001 (un quinto dei senatori del centrodestra aveva promosso un referendum nella logica opposta, mentre un quinto dei senatori del centrosinistra aveva proposto un referendum confermativo). Quindi, quel referendum, il primo nella storia repubblicana, ad opposizione o a conferma di una modifica costituzionale, trovò il larghissimo consenso da parte dei cittadini italiani, tanto che il titolo V oggi in vigore è l'unica parte o l'unico titolo dell'intera Costituzione – questo fa parte della seconda parte della Costituzione, ma io mi riferisco all'intera Costituzione – che sia stato confermato dal voto popolare. Da qui se ne ricava l'importanza costituzionale di ciò che è avvenuto, del processo riformatore completato nella XIII legislatura e confermato con referendum che si è tenuto nell'ottobre del 2001, quindi nei primi mesi della XIV legislatura, e da qui anche si ricava l'importanza di arrivare tempestivamente ad una legge ordinaria di attuazione del titolo V. Infatti, quest'ultimo consiste esclusivamente in norme costituzionali, norme cioè che, in alcuni casi, sono immediatamente autoapplicative, ma in altri – come in molti casi succede per le norme costituzionali – hanno bisogno, per un pieno adeguamento dell'ordinamento della Repubblica a quelle nuove norme costituzionali, di norme ordinarie di attuazione.

Il disegno di legge cosiddetto La Loggia che abbiamo al nostro esame si colloca in questa logica sistemica di attuazione delle nuove norme costituzionali del nuovo titolo V della Costituzione. Ho ricapitolato tutto questo senza alzare la voce, sottoli-

neando però quanta strumentalità e quanta faziosità ci sia stata nei mesi scorsi e negli ultimi due anni nell'attribuire a un mero colpo di mano, ad una mera forzatura del centro sinistra di allora questa modifica costituzionale. Ne ho ripercorso l'itinerario proprio per far capire che non si trattò di un colpo di mano e non si trattò di una forzatura, ma adesso però ci troviamo in una situazione particolarmente delicata e importante.

Da una parte, signor ministro e colleghi, a parti rovesciate – il centrosinistra oggi è all'opposizione ed il centrodestra è maggioranza –, non abbiamo ricambiato il centrodestra con lo stesso atteggiamento di ostilità e polemica pregiudiziale. Da parte nostra, infatti, vi è stata la disponibilità alla collaborazione, al confronto ed anche all'accelerazione dei tempi dell'esame parlamentare: basti pensare che il presente disegno di legge è arrivato dal Senato soltanto alla fine del gennaio scorso, sono passate solo poche settimane e già ci troviamo in aula per esaminarlo.

Ma d'altra parte, si sono nel frattempo verificati altri fatti di carattere parlamentare e politico, con diretto rilievo costituzionale, sui cui non può non proiettarsi la nostra attenzione. Mentre si discuteva al Senato il cosiddetto disegno di legge La Loggia, infatti, è stato approvato dallo stesso Senato – in quel caso con uno scontro frontale nei confronti delle forze del centrosinistra, ed anche con profonde dilacerazioni interne alle stesse forze politiche del centrodestra – il cosiddetto disegno di legge Bossi sulla cosiddetta – quanti cosiddetti! – devoluzione, volto a modificare ulteriormente l'articolo 117 della Costituzione, che rappresenta la struttura portante, anche se non unica, del nuovo titolo V della Costituzione.

Al Senato, in questa situazione paradossale – in cui il centrosinistra ha collaborato con il ministro La Loggia per l'approvazione del disegno di legge ordinario per l'attuazione del titolo V della Costituzione, mentre invece vi è stata una contrapposizione frontale, un vero e proprio muro contro muro, sulla cosiddetta devoluzione –, a fronte non solo delle

obiezioni costituzionali ed istituzionali avanzate dai gruppi del centrosinistra, ma anche di forti rilievi critici provenienti da alcuni settori dello stesso centrodestra, si affermò all'epoca che quel ramo del Parlamento avrebbe approvato così come era il disegno di legge Bossi, riservandosi una sua modifica nel successivo iter alla Camera dei deputati. Ciò non è avvenuto; anzi, siamo stati messi di fronte ad una vera e propria presa in giro politico-istituzionale. Non ne attribuisco la responsabilità al presidente della I Commissione, relatore su quel disegno di legge, perché mi rendo conto che è stato posto di fronte ad un vero e proprio *Diktat* di carattere politico, e non costituzionale, ma vorrei ricordare che per settimane, anche in questo caso con un atteggiamento di confronto, di dialogo e di approfondimento, ed attraverso una serie numerosa di audizioni di esponenti di dottrine di diverso orientamento politico e culturale, abbiamo cercato di lavorare in I Commissione su un'ipotesi non di bocciatura del cosiddetto disegno di legge Bossi — anche se volessimo farlo, non ne avremmo neanche i numeri —, ma di modifica di quel testo, al fine di renderlo quanto meno sistematicamente e costituzionalmente coerente con il vigente titolo V della Costituzione.

Al riguardo, abbiamo presentato poche e limitate proposte emendative, finalizzate ad una modifica di quel testo, per renderlo quanto meno compatibile con l'impianto complessivo della seconda parte della Costituzione, in particolare del titolo V.

PRESIDENTE. Onorevole Boato...

MARCO BOATO. Di fronte a questa disponibilità dell'opposizione di centrosinistra, c'è stata da parte del centrodestra prima una « finta » di dialogo, durata alcune settimane, e poi la bocciatura drastica, pura e semplice, in pochi minuti, di tutte le proposte emendative, anche di quelle più fondate, ed il ritiro degli stessi emendamenti presentati dal centrodestra.

Successivamente, gli stessi rappresentanti del Governo hanno preannunziato, di fronte alla I Commissione della Camera

dei deputati, la presentazione, nelle prossime settimane, di un ulteriore disegno di legge di natura costituzionale per un'ulteriore, complessiva rivisitazione, riforma o *restyling* — per adoperare la varia terminologia adottata — dell'intero titolo V della Costituzione, entrato in vigore meno di un anno e mezzo fa, alla fine del 2001, in seguito al referendum confermativo.

Signor Presidente, nel concludere, vorrei dire che non ho affrontato le questioni specifiche di questo disegno di legge, che affronteremo in sede di esame delle proposte emendative.

Allora, si pone una questione di carattere politico e di carattere pregiudiziale. Al riguardo, un chiarimento politico va chiesto a questo ministro e, in particolare, al Governo rispetto a che cosa possa voler dire approvare un disegno di legge ordinario di attuazione dell'attuale titolo V della Costituzione quando lo stesso Governo ha proceduto alla prima lettura al Senato ed è già stata posta all'ordine giorno della Camera la prima lettura, ai sensi dell'articolo 138 della Costituzione, della modifica dell'articolo 117 della Costituzione in base al disegno di legge Bossi sulla devoluzione e, al tempo stesso, viene preannunciato un nuovo disegno di legge più organico di riforma dell'intero titolo V che, ovviamente, comporterà una nuova legge di attuazione dello stesso titolo V così come rivisitato.

Tutto questo a noi francamente pare poco serio costituzionale, poco serio istituzionalmente e poco serio politicamente; in particolare, il centrosinistra si è trovato di fronte ad una sorta di gioco delle tre carte: prima al Senato si rinvia alla Camera l'esame e il confronto, e poi alla Camera si blocca tutto e addirittura si rilancia su una riforma più ampia di quel titolo V che oggi siamo chiamati ad attuare.

Un'ultima questione specifica, che si è posta in Commissione e su cui abbiamo presentato anche una pregiudiziale di costituzionalità, riguarda il nuovo comma 6 dell'ex articolo 9 — oggi articolo 10 — che è stato introdotto con una norma mirata sulle province autonome di Trento e di

Bolzano in relazione alle funzioni dei commissariati di Governo. Con questo nuovo comma 6 si pretende l'applicazione delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica n. 287 del 2001. Però, l'articolo 15 di tale decreto del Presidente della Repubblica recita: le disposizioni del presente regolamento — cioè del decreto del Presidente della Repubblica — si applicano anche alle regioni a statuto speciale fatta esclusione per le regioni Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta e per le province di Trento e Bolzano e fatte salve le competenze spettanti alle altre regioni a statuto speciale. Quindi, siamo in presenza di un decreto del Presidente della Repubblica che esclude l'applicabilità dello stesso decreto del Presidente della Repubblica alle province autonome di Trento e di Bolzano; nonostante ciò, nel provvedimento in esame si inserisce una norma in cui si pretende che questo decreto del Presidente della Repubblica venga applicato alle province autonome di Trento e di Bolzano.

Si tratta di un aspetto particolare che noi abbiamo ritenuto un vero e proprio sfregio politico e istituzionale, degno semplicemente di una mera soppressione da parte dell'Assemblea. Detto ciò, ribadisco che io non ho inteso centrare il mio intervento su questo aspetto ma ho voluto affrontare, in generale, le questioni di carattere politico e costituzionale su cui desidero attirare l'attenzione del ministro e dei colleghi.

PRESIDENTE. Non vi sono altri iscritti a parlare e pertanto dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

**(Repliche del relatore del Governo  
— A.C. 3590)**

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il relatore, onorevole Cristaldi.

NICOLÒ CRISTALDI, *Relatore*. Signor Presidente, rinuncio alla replica.

ENRICO LA LOGGIA, *Ministro per gli affari regionali*. Signor Presidente, rinuncio anch'io alla replica.

**(Annunzio di questioni pregiudiziali e di una questione sospensiva — A.C. 3590)**

PRESIDENTE. Avverto che sono state presentate la questione pregiudiziale di costituzionalità Bressa ed altri n. 1 (*vedi l'allegato A — A.C. 3590 sezione 1*), la questione pregiudiziale di merito Olivieri ed altri n. 1 (*vedi l'allegato A — A.C. 3590 sezione 2*) e la questione sospensiva Boato ed altri n. 1 (*vedi l'allegato A — A.C. 3590 sezione 3*), che saranno esaminate in altra seduta, prima di passare all'esame degli articoli.

Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

**Discussione del testo unificato delle proposte di legge: Craxi ed altri; Buemi ed altri; Cicchitto e Saponara; Volontè ed altri; Boato; Soda e Caldarola: Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno degli illeciti rapporti tra sistema politico e sistema economico-finanziario e sull'uso politico della giustizia (1427-1867-2019-2332-2343-2354) (ore 17,30).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del testo unificato delle proposte di legge di iniziativa dei deputati Craxi ed altri; Buemi ed altri; Cicchitto e Saponara; Volontè ed altri; Boato; Soda e Caldarola: Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno degli illeciti rapporti tra sistema politico e sistema economico-finanziaria e sull'uso politico della giustizia.

Avverto che la ripartizione dei tempi è pubblicata nel vigente calendario dei lavori (*vedi calendario*).

**(Discussione sulle linee generali  
— A.C. 1427)**

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Avverto che i presidenti dei gruppi parlamentari dei Democratici di sinistra-l'Ulivo e della Margherita, DL-l'Ulivo ne

hanno chiesto l'ampliamento nelle iscrizioni a parlare ai sensi dell'articolo 83, comma 2, del regolamento.

Avverto che le Commissioni I (Affari costituzionali) e II (Giustizia) si intendono autorizzate a riferire oralmente.

Il relatore per la I Commissione (Affari costituzionali), onorevole Palma, ha facoltà di svolgere la relazione.

**NITTO FRANCESCO PALMA, Relatore per la I Commissione.** Signor Presidente, la istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno del finanziamento irregolare dei partiti è stata già oggetto di un'iniziativa nel corso della XI legislatura e principalmente nel corso della XIII legislatura.

Nella XIII legislatura, però, la maggioranza dell'epoca ritenne di non dover varare detta Commissione, tant'è vero che in Commissione concluse per un parere contrario nei confronti del relatore e successivamente in Assemblea si pronunciò per il respingimento dell'articolo 1 di quella proposta di legge.

Sul punto, nella presente legislatura, sono state presentate diverse proposte di legge, alcune delle quali (quelle recanti come primo firmatario l'onorevole Craxi o l'onorevole Buemi o l'onorevole Boato) erano sostanzialmente simili a quella proposta di legge che venne varata dal Senato il 16 marzo del 2000; la proposta di legge Volontè, che concerneva il finanziamento illecito ai partiti, l'accertamento su ipotetici arricchimenti personali ed, infine, anche accertamenti sull'azione della magistratura (in tal senso, erano le lettere *c*) e *d*) di quella proposta); la proposta di legge (primo firmatario, l'onorevole Soda) che riguardava esclusivamente il fenomeno del finanziamento illecito dei partiti; infine, la proposta Cicchitto-Saponara, che aveva ad oggetto accertamenti sull'azione della magistratura e su eventuali e pretesi rapporti tra quest'ultima e il potere politico.

Orbene, nel corso dei lavori in Commissione, non si è registrata alcuna convergenza tra opposizione e maggioranza, anche se va detto che talune tiepide aperture vi sono state, come nell'intervento

dell'onorevole Boato, del 13 febbraio del 2002, avendo questi affermato che riteneva opportuna l'istituzione di una Commissione d'inchiesta volta ad accertare anche lacune nell'operato della magistratura (anche se, per precisione, in termini diversi da quanto era stato proposto).

In modo simile si pronunciò l'onorevole Buemi, nella seduta del 13 febbraio e, ancora, l'onorevole Craxi, nella seduta dello stesso 13 febbraio, quando ebbe ad affermare che la discussione avrebbe necessariamente dovuto coinvolgere anche l'anomalia italiana, rappresentata dall'uso politico della giustizia.

Orbene, in ragione dello scontro avvenuto in Commissione e dell'assenza di ogni convergenza da parte dei relatori, si è cercato di procedere alla redazione di un testo unificato, significando — prima della relazione stessa — che le assenze di convergenza avrebbero evidentemente comportato una riunificazione dei punti basilari delle varie proposte di legge.

Bisogna anche dire che, nel momento in cui i relatori hanno presentato alla Commissione il testo unificato, essi hanno ritenuto opportuno manifestare la loro massima disponibilità a valutare con serietà quelle proposte collaborative che potevano nascere in sede emendativa per una migliore riequilibrio del testo.

Ritengo, signor Presidente — non per dare merito ai relatori — che quella massima disponibilità è stata poi dimostrata nei fatti, se è vero com'è vero che, dei 156 emendamenti presentati da maggioranza ed opposizione, ben 40 dell'opposizione hanno trovato accoglimento.

Mi consenta anche di chiarire che, nell'approvazione del testo di cui oggi comincia la discussione generale, non vi è stata alcuna fretta. Il testo è stato approvato secondo le scansioni temporali che erano state indicate in Commissione in sede di ufficio di presidenza, le quali erano note a tutti i gruppi, tanto è vero che, nel corso dell'ultima riunione, ben due emendamenti sono stati respinti a seguito di una votazione che aveva riportato 20 voti per l'opposizione e 20 per la maggioranza, il che, evidentemente, equi-

vale a dire che l'opposizione era ben avvertita di ciò che stava accadendo (tanto è vero che aveva ritenuto di presentarsi in modo compatto alla relativa riunione).

Venendo al testo, questa Commissione è composta da 20 deputati e 20 senatori, di nomina presidenziale.

Il presidente della Commissione, così come i vicepresidenti e i segretari, sono eletti, le sedute sono pubbliche e il tempo per gli accertamenti definito in 18 mesi.

Dico ciò per affrontare rapidamente il problema posto dall'articolo 1, che riguarda le competenze della Commissione. Tali competenze, per un verso, riguardano il fenomeno del finanziamento irregolare ai partiti e, per altro verso, l'azione della magistratura. Poiché è noto a tutti che sull'istituzione di tale Commissione di inchiesta vi è stata una grande battaglia polemica organizzata principalmente dall'opposizione, vorrei dire in questa sede, non temendo smentita alcuna, che, ad esempio, la lettera *a)* dell'articolo 1 è sostanzialmente frutto delle proposte di legge Craxi, Buemi, Boato e Soda, tutti deputati, ad eccezione di Craxi, dell'opposizione. L'unico inciso non presente in tali proposte « nonché se detti fatti rivestano attualmente carattere di diffusità » è frutto di un emendamento presentato dall'onorevole Finocchiaro.

Signor Presidente, per quanto riguarda la lettera *b)*, che concerne le lacune e le omissioni, mi permetto di rappresentare che essa è speculare alle proposte di legge Craxi e Boato, dove pure si fa riferimento alle eventuali lacune ed omissioni nell'azione della magistratura e che la frase che non compare in quelle proposte di legge, cioè « nell'attività investigativa o nell'esercizio dell'azione penale » è frutto di un emendamento presentato dall'onorevole Finocchiaro dei DS.

Inoltre, mi pare che la lettera *c)* sia la diretta conseguenza della lettera *b)*: nell'eventualità in cui si siano verificate lacune ed omissioni è importante comprendere se queste siano da correlare a talune insufficienze nell'azione della magistratura ovvero — dato che si tratta di Commissione

d'inchiesta di natura parlamentare — abbiano a correlarsi con ragioni di natura politica ed ideologica.

Peraltro, signor Presidente, limitare l'accertamento esclusivamente alla natura politica ed ideologica impedisce di per sé alla Commissione qualsivoglia altro tipo di accertamento. Per essere più chiari, poiché l'omissione in sé non è fatto penalmente apprezzabile sotto il profilo della liceità, mentre lo diventa ove sia corroborato da un intendimento di natura intenzionale, si è voluto, rigettando proposte in tal senso, evitare che la Commissione di inchiesta divenisse sostanzialmente un luogo dove processare i magistrati.

Concludendo, signor Presidente, l'unica competenza non ricavabile, oltre a quelle relative al sistema disciplinare, dalle proposte di legge presentate da esponenti dell'opposizione è quella che concerne i rapporti tra le correnti ed eventuali organizzazioni politiche. Credo che questa sia l'unica parte accolta della proposta di legge Cicchitto-Saponara. Ciò, evidentemente, dimostra che nel lavoro dei relatori si è tenuto presente l'obiettivo di arrivare ad una Commissione di inchiesta la più equilibrata possibile e non di favorire la Commissione come voluta da parte della maggioranza.

Concludo rapidamente per lasciare la parola al collega Fragalà, ma vorrei aggiungere alcune considerazioni. Si è detto da taluno che questa Commissione di inchiesta avrebbe finalità di tipo vendicativo. Invito questo taluno a trovare nel testo una competenza ed uno strumento che possa consentire non solo il raggiungimento, ma addirittura l'emersione di tali finalità.

PRESIDENTE. Onorevole Palma...

NITTO FRANCESCO PALMA, *Relatore per la I Commissione*. Concludo rapidamente, signor Presidente, dicendo che in ordine a questa Commissione d'inchiesta non noi ma un autorevole membro del Consiglio superiore della magistratura ha dichiarato quanto segue: Non vedo per quale motivo i magistrati che hanno com-

piuto il loro dovere dovrebbero temere un'indagine che ha motivazioni alte: accertare la verità per chiudere un periodo storico; d'altra parte se continua la sovraesposizione da parte di alcuni magistrati si finisce con il danneggiare l'intera categoria.

Proprio la riconduzione a fisiologia dei rapporti tra autorità giudiziaria e potere politico e proprio il tentativo di raffreddare il clima è ciò che ha mosso i relatori nella redazione del testo.

**PRESIDENTE.** Il relatore per la II Commissione, onorevole Fragalà, ha facoltà di svolgere la relazione.

**VINCENZO FRAGALÀ, Relatore per la II Commissione.** Signor Presidente, signor sottosegretario, onorevoli colleghi, l'oggetto e le finalità della istituenda Commissione d'inchiesta sono stati appena illustrati dettagliatamente e con la consueta efficacia argomentativa dal collega deputato Nitto Francesco Palma. Pertanto, in qualità di relatore per la Commissione giustizia, mi limiterò a svolgere alcune brevi considerazioni su quei profili dell'inchiesta che più attengono agli aspetti di competenza della II Commissione e cioè l'uso politico della giustizia. In primo luogo, occorre ribadire che la Commissione d'inchiesta non avrà il compito di verificare se la magistratura sia stata (o sia) o meno politicizzata, bensì di accertare se singoli appartenenti all'ordine giudiziario abbiano fatto un uso improprio del proprio potere a fini politici. Quindi non si tratta — né si vuole — di processare l'ordine giudiziario.

Lo spunto di tale inchiesta non può che essere la vicenda politico-giudiziaria denominata Tangentopoli. Non si vede infatti, signori deputati, come possa essere contestata la legittimità della scelta del nostro Parlamento di far luce sulle ragioni per cui l'autorità giudiziaria sia intervenuta sulla questione della corruzione politico-amministrativa soltanto a partire dal 1992, nonostante fin dagli anni ottanta fossero già stati segnalati episodi di corruzione politica e amministrativa anche nel comune di Milano. Ricordo, come

deputato di Alleanza nazionale, che all'epoca (cioè durante tutti gli anni ottanta) quelle denunce non sortirono alcun effetto, se non quello di vedere l'iscrizione nel registro degli indagati per calunnia del consigliere comunale De Corato, oggi senatore e vicesindaco di Milano. La Commissione dovrà quindi accertare le ragioni di una serie di omissioni da parte di chi aveva l'obbligo di esercitare l'azione penale e svolgere indagini rispetto a notizie di reato pervenute all'autorità giudiziaria (in quel caso centinaia e centinaia di notizie di reato che il senatore De Corato — l'allora consigliere comunale — inviò alla procura della Repubblica di Milano).

Al contrario di quanto molti ritengono, non è solamente l'indipendenza della magistratura il valore costituzionale che si deve garantire, al fine di assicurare quell'assetto e quell'equilibrio tra i poteri dello Stato che la Costituzione delinea. L'indipendenza della magistratura, infatti, rappresenta non un valore in se stesso, ma uno strumento volto a garantire l'imparzialità del giudice, che rappresenta il vero valore costituzionale che si tutela attraverso l'indipendenza. L'indipendenza della magistratura senza imparzialità del giudice non può che tradursi in una contrapposizione tra poteri, anzi, nel caso in esame, tra un ordine dello Stato (la magistratura) e un potere (quello legislativo). Con ciò non si vuole dire che l'indipendenza della magistratura non debba essere garantita, quanto piuttosto che essa non è sufficiente da sola ad assicurare un corretto assetto e un giusto equilibrio tra i poteri dello Stato.

Il Parlamento ha, quindi, il dovere di verificare le ragioni per le quali alcuni governi sono caduti in conseguenza di indagini giudiziarie. Si deve verificare se vi è stata una vera e propria espropriazione della politica da parte di alcuni uffici giudiziari, che di fatto hanno svolto una funzione di supplenza nei confronti del Parlamento. Non si può non ricordare che si è arrivati addirittura a notificare al Presidente del Consiglio in carica nel 1994 un invito a comparire nello stesso giorno in cui presiedeva la Conferenza interna-

zionale dell'ONU sulla criminalità. E quell'invito, invece di essere depositato in cancelleria venne depositato in edicola, attraverso il *Corriere della Sera*. La gravità di tale episodio non è derivata tanto dalla circostanza — peraltro, non trascurabile — che il processo contro l'allora Presidente del Consiglio, onorevole Berlusconi, abbia poi dimostrato l'assoluta infondatezza e pretestuosità delle accuse, quanto dalla tempistica dell'azione giudiziaria rispetto all'evento internazionale in corso ed alla previa comunicazione alla stampa dell'invito a comparire. Non è scandaloso — cari colleghi — che il Parlamento voglia far luce su tale vicenda e su altre quanto, invece — a mio avviso — è scandaloso cercare di relegare tale vicenda nell'ambito della ordinaria ingiustizia di cui è cadenzata l'attività giudiziaria del nostro paese.

È parimenti del tutto lecito chiedersi come mai l'inchiesta su Tangentopoli, così come alcuni processi di mafia, abbiano colpito solamente alcune forze politiche e alcune aree geografiche, risparmiandone altre, come se la corruzione politico-amministrativa fosse assolutamente inesistente in Toscana, in Umbria, in Emilia-Romagna e in altre regioni governate dalla sinistra. È parimenti del tutto lecito chiedersi come mai l'inchiesta su Tangentopoli, così come altre inchieste denominate « mani pulite » in altre parti d'Italia, abbiano fatto luce in maniera volutamente parziale su alcuni aspetti della corruzione politico-amministrativa, mirandola esclusivamente nei confronti di determinati esponenti o partiti politici.

La Commissione di inchiesta ovviamente non dovrà fare un processo ai processi di Tangentopoli, ma dovrà stabilire le ragioni per le quali le indagini giudiziarie abbiano preso una sola direzione, perché vi sia stata una specie di strabismo giudiziario, nonostante l'evidente ruolo di primo piano nel fenomeno della corruzione pubblica di alcune forze politiche che non sono state toccate dalle indagini. Da deputato siciliano, ricordo, ad esempio, che nel 1970, in Sicilia, si insediavano improvvisamente numerose imprese edili che avevano la loro sede a

Reggio Emilia, a Modena, a Bologna, le cosiddette cooperative rosse, le quali ottennero improvvisamente il 30 per cento di tutti gli appalti e le forniture pubbliche: si dovrebbe, per esempio, accertare se ciò avvenne per ragioni legate al prestigio del loro nome oppure in base a logiche spartitorie e di finanziamento illecito ai partiti.

Tra i compiti della Commissione parlamentare vi sarà dunque quello di fare luce sulle responsabilità di chi ha tentato di intraprendere una rivoluzione attraverso la via giudiziaria, soprattutto grazie all'azione di alcuni uffici giudiziari della Repubblica, orientati al consolidamento di una determinata componente politica nelle istituzioni.

Signori deputati, scopo dell'inchiesta, pertanto, non dovrà essere l'accertamento di responsabilità personali, bensì la prefigurazione delle linee di un futuro intervento legislativo in materia di ordinamento giudiziario e di contrasto effettivo alla corruzione politico-amministrativa. A tale fine la Commissione dovrà procedere ad una puntuale analisi di tutte le cause che hanno portato ad una contaminazione politica di alcuni settori dell'ordine giudiziario a danno del dovere di imparzialità, verificando soprattutto se la giustizia sia stata strumentalizzata per fini politici di partiti, di movimenti o di correnti ideologiche.

Per il bene della democrazia, tutte le forze politiche che sono in questo Parlamento hanno il dovere di compiere ogni tentativo, affinché in futuro non si ripetano episodi legati ad un esercizio discrezionale e strumentale del potere giudiziario a fini politici, che, oltre a danneggiare la credibilità dell'ordine giudiziario, agevola la criminalità organizzata, vanificando i mezzi di contrasto all'illegalità disposti dallo Stato.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

JOLE SANTELLI, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, come già prima ricordato dai relatori, la proposta di legge in

esame nasce dall'unificazione di sei proposte di legge all'esame della Commissione che sono state traslate in un unico testo unificato da parte del Comitato ristretto e dei relatori. Anche il nuovo testo, comunque, ha recepito, sicuramente in grande parte, l'ampio ed approfondito dibattito emerso in Commissione, con la ricezione di una serie di proposte emendative che, di fatto, hanno tentato di venire incontro alle obiezioni fondamentali proposte da parte dei deputati della Commissione.

Sicuramente, rimangono alcuni punti critici o, comunque, di discussione, su cui sarà importante ascoltare il dibattito in aula. Credo che, per il resto, i relatori abbiano già illustrato, approfonditamente ed ampiamente, i contenuti tecnici della proposta. Quindi, rimaniamo in ascolto delle obiezioni.

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

**CARLO LEONI.** Signor Presidente, sono poco più di dieci anni che l'Italia fu indotta a guardare se stessa in uno specchio e a conoscere una realtà fino a quel momento immaginata o denunciata dalle opposizioni politiche e dai mezzi di informazione, vale a dire l'esistenza di una vasta rete di corruzione, di un vero e proprio sistema messo in piedi dalla connessione tra imprese, partiti e alta burocrazia: un sistema che non soltanto ha dato un colpo mortale alla dignità dell'Italia ma, più concretamente, ha sottratto risorse pubbliche ingenti per finanziare partiti o leader o correnti di partito e per arricchimenti personali. Migliaia di miliardi hanno foraggiato questo sistema che ha prodotto anche un altro risultato, vale a dire lo stravolgimento delle regole della concorrenza e del libero mercato. E questo avveniva proprio negli anni ottanta, nei quali si tessevano le lodi del lasciar fare e del liberismo. L'Italia conobbe questa verità. E la conobbe grazie ad una magistratura che fece nient'altro che il proprio dovere di esercitare l'azione penale obbligatoria di fronte a notizie di reato.

Parlo di verità perché, a questo punto, non ci sono più soltanto ipotesi accusato-

rie. Ci sono sentenze, confessioni dei diretti interessati, numerosi patteggiamenti. Sulla base di quelle verità accadde qualcosa. Quelle verità furono così sconvolgenti da determinare il crollo di un sistema politico che aveva retto per diversi decenni, non perché ciò che l'Italia apprese allora possa autorizzare alcuno a ritenere che il sistema politico conosciuto dalla liberazione fino agli anni novanta possa essere classificato come cinquant'anni di corruzione e di malversazione. Facciamo bene, anche in questo momento, se ricordiamo e rivendichiamo la crescita democratica e civile che l'Italia seppe costruire e dare a se stessa. Ma, negli anni ottanta, ci fu un salto di qualità, una vera e propria morsa, di fatto contro lo Stato e contro la legalità, costruita tra partiti al potere e imprenditori. Del crollo di quel sistema politico — giova ricordarlo anche a chi fa finta di non ricordarlo — si avvantaggiò immediatamente la destra.

Lo dico non soltanto ricordando ciò che avveniva dentro quest'aula o attorno a quest'aula, con i cappi, i girotondi — i primi girotondi — che circondarono il Parlamento organizzati dal Movimento sociale italiano con lo slogan « siete tutti assediati », la polemica sul Parlamento delegittimato, Berlusconi che si presenta alla campagna elettorale rivendicando il ruolo delle proprie televisioni a sostegno dell'azione dei magistrati di Mani pulite, l'offerta di un ministero a Di Pietro (qualcuno dice anche al dottor Davigo). Pertanto, la destra cavalcò quella spinta. Ci furono errori nell'azione della magistratura, ad esempio, eccessi nella carcerazione preventiva? Noi siamo pronti a discutere di tutto questo — e lo siamo sempre stati —, ma il fatto che colpì allora l'opinione pubblica e che ha colpito l'Italia è stato quel sistema di corruzione, il venire a conoscere la ramificazione e la potenza di quel sistema. È giusta a questo punto l'esigenza di una Commissione parlamentare che rifletta su questa storia? La risposta è « sì », ma per quanto ci riguarda lo è già da diversi anni. « Sì » perché bisogna rispondere ad alcune domande importanti ed è sicuramente un deficit del

mondo politico non aver messo in grado il Parlamento di dare prima una risposta a queste domande.

La prima si riferisce alla natura del fenomeno: sistema di corruzione, e non solo illecito finanziamento dei partiti. Sicuramente, tutto questo avrebbe richiesto e richiede ancora oggi un'analisi, anche dal punto di vista degli strumenti parlamentari, di un fenomeno che ha sconvolto la storia del nostro paese. In secondo luogo, è ancora attuale questo fenomeno oppure no? La terza è quali innovazioni legislative adottare per prevenire e contrastare la corruzione? Così ci siamo mossi nella scorsa legislatura, così oggi hanno chiesto di fare le proposte degli onorevoli Buemi, Boato, Soda, Craxi; sto parlando di una Commissione parlamentare che incentri il suo lavoro principalmente sul fenomeno della corruzione e dell'illecito finanziamento. Non così ci diceva la proposta Cicchitto, perché quella proposta aveva come oggetto non un'indagine sul fenomeno della corruzione, ma la magistratura. In realtà, il testo unificato ha unificato ben poco, perché alla fine del lavoro di *collage* che è stato anche ricordato dal primo dei due relatori, questa proposta, comunque, si muove nel solco della proposta Cicchitto, con un doppio esito negativo rispetto alle finalità.

Il primo rilievo — che è quello che in realtà ritengo più grave — è che a questa Commissione viene consegnato come mandato un obiettivo troppo timido e troppo reticente rispetto al fenomeno della corruzione. Perché si parla di illecito finanziamento dei partiti e di arricchimenti personali? E quel sistema che conosciamo? E lo stravolgimento delle regole del mercato? Troppo poco. Perché limitarsi ai fatti commessi prima del 1992? Dopo è andato tutto bene? Siamo sicuri di questo? Come vanno le cose oggi? Che risposta dà oggi il Parlamento ai fenomeni di corruzione che abbiamo visto continuare a determinarsi ancora nei mesi scorsi? Occorrono più coraggio e più ampiezza di indagine. Perché si deve aver paura di questa ampiezza?

In secondo vi è una volontà, non dirò vendicativa, collega Palma, ma a nessuno può sfuggire l'impressione di una volontà di rivalse verso chi condusse quelle indagini, per cui la tesi finale è già scritta. Abbiamo ascoltato il collega Fragalà poco fa: quella era già la tesi finale del lavoro della Commissione su Tangentopoli.

Nel testo si tratta di perseguimento di obiettivi di natura politica e ideologica, di intenti di carattere persecutorio, di collegamenti tra le correnti interne alla magistratura associata e partiti, organizzazioni politiche sia parlamentari sia extraparlamentari, di illeciti disciplinari o paradisciplinari commessi da magistrati. È questo il cuore della proposta, non si tratta né di formulazioni né, tantomeno, di concetti formulati dall'opposizione, ma di tutt'altro. Lo ripeto, è questo il cuore della proposta e il suo vero obiettivo, lo ha confermato in modo esplicito il collega Fragalà. Si tratta della vera ossessione di una parte del potere politico verso la magistratura autonoma ed indipendente che esercitò l'azione penale nei confronti del sistema e dei fenomeni di corruzione.

Dovremmo aprire un più ampio capitolo sulla legislazione anticorruzione: purtroppo abbiamo alle spalle alcuni recenti provvedimenti — mi riferisco allo svuotamento del reato di falso in bilancio e alla normativa sul rientro dei capitali illecitamente esportati all'estero —, i quali aiutano, certo involontariamente, l'economia illegale, lo stoccaggio di fondi neri ed il loro riciclaggio.

Quindi questa proposta nasce con intenti ed obiettivi che noi non condividiamo: lo abbiamo detto a chiare lettere nelle riunioni delle Commissioni congiunte. Anche in Assemblea abbiamo presentato diversi emendamenti allo scopo di contrastare queste finalità e di ridurre il danno per l'opinione pubblica e per il nostro sistema politico. La nostra battaglia contro questo provvedimento — che giudichiamo grave — proseguirà in Commissione, il giorno in cui quest'ultima verrà istituita. Piuttosto che fare le pulci all'azione dei magistrati vogliamo si indaghi davvero sulla corruzione e sugli arricchimenti

menti illeciti di ieri e di oggi e sul modo più efficace di combattere questo fenomeno. Si tratta infatti di un fenomeno che, ieri come oggi, inquina la politica, stravolge le regole del libero mercato, crea una necessaria collusione con i poteri criminali. Su questo, più che su altro, vale la pena di impegnare il Parlamento; da qui la distanza fra la nostra posizione, le nostre aspettative e questo provvedimento che non condividiamo.

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

**FABRIZIO CICCHITTO.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, innanzitutto vorrei svolgere alcune considerazioni sul risultato dei lavori delle Commissioni congiunte affari costituzionali e giustizia, di cui poco fa hanno dato conto i due relatori. Debbo dire che questo risultato, a mio avviso, è stato riportato in modo intellettualmente corretto dai relatori in quanto, come ha detto l'onorevole Nitto Palma, il risultato finale è stato originato da un'operazione nella quale si sono combinate assieme con sapienza giuridica le varie proposte di legge presentate.

Certamente se l'obiettivo formulato da un nostro collega era quello secondo il quale una delle proposte avanzate (quella dell'onorevole Saponara e la mia) non avrebbe dovuto essere presa in nessuna considerazione, comprese anche le virgole, questo obiettivo, leggermente infantile e un po' arrogante, non è stato raggiunto. Se invece l'obiettivo doveva essere quello di far confluire nel testo le varie ipotesi presenti nelle proposte di legge, ebbene debbo dire allora che questo lavoro è stato svolto brillantemente dai relatori.

È stato, quindi, compiuto un tipo di lavoro che non riflette il testo presentato dall'onorevole Saponara e dal sottoscritto, ma che riprende alcune parti di esso, insieme a quelle di altri colleghi. È un classico lavoro di mediazione al di sopra delle parti compiuto dai relatori che si sono impegnati in tal senso. Da questo punto di vista non condivido i rilievi sollevati poco fa dall'onorevole Leoni.

Entrando nel merito delle ragioni del provvedimento, dell'istituzione di una Commissione di indagine in ordine a tale tematica, credo che le ragioni stesse si rinverano evidentemente in alcuni punti interrogativi. È sostanzialmente legittima l'esigenza di istituire una Commissione di inchiesta sul finanziamento irregolare dei partiti e, contemporaneamente, sul comportamento della magistratura; nel corso del tempo sono state istituite Commissioni d'inchiesta che si sono occupate delle materie più drammatiche che hanno lacerato il nostro paese (mi riferisco, in particolare, a quelle sul caso Moro, sulle stragi, sul caso della P2); quelle cui ho fatto riferimento sono solo alcune delle Commissioni di inchiesta istituite, per non parlare della Commissione antimafia. Ebbene, come poteva il Parlamento non misurarsi con ciò che è avvenuto nel nostro paese nel 1992-1994. Dopo il 1994 cinque partiti della vita politica italiana sono scomparsi in seguito anche a vicende che hanno riguardato il rapporto fra il finanziamento irregolare dei partiti ed il modo con cui la magistratura ha trattato questa materia.

Illustrerò adesso una questione di fondo rispetto alla quale il mio dissenso dall'analisi compiuta dall'onorevole Leoni è netto: non possiamo dire che il finanziamento irregolare dei partiti ha avuto inizio negli anni ottanta e riguarda solo e soltanto alcune forze politiche perché — mi permetto di osservarlo all'onorevole Leoni — il finanziamento irregolare delle forze politiche si avvia negli anni quaranta e ha riguardato tutte le forze politiche sotto due profili: da un lato, vi è stato il finanziamento irregolare dall'estero, vale a dire il finanziamento da parte dell'Unione sovietica e del KGB al partito comunista e quello degli Stati Uniti e della CIA alla Democrazia cristiana e, dall'altro, vi è stato contemporaneamente, in modo vario e crescente, anche il finanziamento irregolare discendente dai rapporti con le forze economiche.

Ricordando le riflessioni e le polemiche da parte di personaggi come don Luigi Sturzo, da una parte, ed Ernesto Rossi,