

CAMERA DEI DEPUTATI

SENATO DELLA REPUBBLICA

---

XIII LEGISLATURA

---

**COMMISSIONE PARLAMENTARE  
PER LE RIFORME COSTITUZIONALI**

---

**5.**

**SEDUTA DI MARTEDÌ 18 FEBBRAIO 1997**

---

 XIII LEGISLATURA
 

---

 COMMISSIONE PARLAMENTARE  
 PER LE RIFORME COSTITUZIONALI

5.

## SEDUTA DI MARTEDÌ 18 FEBBRAIO 1997

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **MASSIMO D'ALEMA**


---

 INDICE
 

---

	PAG.		PAG.
<b>Seguito della discussione generale sui progetti di legge di revisione della parte seconda della Costituzione:</b>		Pasquali Adriana (gruppo alleanza nazionale) .....	162
D'Alema Massimo, <i>Presidente</i> .....	115, 165	Passigli Stefano (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo) .....	123
Boato Marco (gruppo misto-verdi-l'Ulivo) .....	138	Pera Marcello (gruppo forza Italia) .....	158
Bressa Gianclaudio (gruppo popolari e democratici-l'Ulivo) .....	115	Salvi Cesare (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo) .....	151
Cossutta Armando (gruppo rifondazione comunista-progressisti) .....	129	Selva Gustavo (gruppo alleanza nazionale) .....	145
Elia Leopoldo (gruppo PPI) .....	148	Servello Francesco (gruppo alleanza nazionale) .....	115, 159
Occhetto Achille (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo) .....	132	Tremonti Giulio (gruppo forza Italia) .....	120
		Zecchino Ortensio (gruppo PPI) .....	153
		Zeller Karl (gruppo misto-SVP) .....	158, 164



**La seduta comincia alle 15.15.**

*(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).*

**Seguito della discussione generale sui progetti di legge di revisione della parte seconda della Costituzione.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione generale sui progetti di legge di revisione della parte seconda della Costituzione.

FRANCESCO SERVELLO. Presidente, la Commissione è stata convocata per oggi e domani. Poiché non ho avuto tempo di consultare i colleghi, gradirei sapere, se possibile (anche per orientare gli impegni di carattere politico in sede nazionale e provinciale) in quali giorni vi sarà seduta la prossima settimana e con quale ordine del giorno, se è stato già fissato.

PRESIDENTE. Pensavo di affrontare l'argomento a conclusione delle due sedute già stabilite. Comunque, la prossima settimana penso di convocare la Commissione in seduta plenaria nella mattinata di mercoledì, verso le ore 10 perché prima vorrei disporre di un'ora di tempo per riunire l'ufficio di presidenza. Poiché nel corso di questa settimana sicuramente esauriremo la discussione generale, la seduta della prossima settimana dovrebbe essere dedicata all'organizzazione dei nostri lavori, all'istituzione dei comitati ed alla nomina dei relatori.

FRANCESCO SERVELLO. La prima seduta?

PRESIDENTE. La seduta di mercoledì della prossima settimana. Esaurito il dibattito generale, dovremmo discutere di come organizzare il prosieguo dei nostri lavori.

Procediamo ora nella discussione generale. Sulla base delle osservazioni espresse nel corso dell'ultima seduta, abbiamo convenuto che l'oratore è libero di decidere se parlare dal suo posto o dal banco della presidenza, per rivolgersi ai colleghi.

GIANCLAUDIO BRESSA. Colleghe e colleghi, in questo mio intervento tratterò della questione della forma dello Stato e più precisamente della proposta di riforma in senso federale dello Stato che il gruppo dei popolari e democratici-l'Ulivo ha presentato. È questo un problema aperto che, a dispetto del tanto clamore che attorno ad esso è stato suscitato, appare ancora lontano da una sua compiuta e riconosciuta definizione.

Oggi abbiamo sottoposti alla nostra attenzione tanti federalismi, che sembrano essere però più slogan che modelli veri e propri. La responsabilità che compete a questa Commissione è invece quella di definire un modello originale di federalismo, originale perché consapevole della storia democratica e istituzionale del nostro paese e quindi attento a correggerne le distorsioni, ma anche a valorizzarne le peculiarità.

Il senatore Villone, con l'intelligenza e la finezza che gli sono consuete, ha proposto un modello di federalismo di tipo competitivo, proposta sicuramente interessante anche se non pienamente convincente, forse perché condizionata dalla ricerca di definire plausibilmente

alcuni aspetti particolari. Ipotesi interessante ma profondamente diversa dal modello contenuto nella proposta che il gruppo dei popolari e democratici ha presentato.

Non illustrerò in questa occasione nel dettaglio il nostro disegno, ma cercherò di spiegare le motivazioni politico-culturali che sono alla base della nostra scelta in tema di federalismo innanzitutto rispondendo alla domanda fondamentale « perché il federalismo » ed anche a quella relativa a come lo intendiamo. Il federalismo può essere sicuramente inteso tanto come assetto istituzionale quanto come approccio politico. Credo pertanto che sia possibile definire un modello federale solo tenendo saldamente unite fra loro la dimensione istituzionale e l'approccio politico.

Non a caso Daniel Elazar, uno dei massimi studiosi di federalismo, ritiene che il valore del federalismo derivi dal fatto che per esso ogni questione teorica deve avere una sua dimensione pratica e viceversa. Per Elazar il federalismo, che consiste in una combinazione di autogoverno e di governo condiviso costituzionalmente garantiti, costituisce la risposta politica per eccellenza alle questioni sollevate da un mondo contemporaneo nel quale i confini hanno sempre meno importanza, le economie sono sempre più integrate su scala planetaria e i problemi di definizione delle identità locali e dei rapporti tra centro e periferia si pongono in termini del tutto inediti.

Siamo oggi agli inizi di una nuova fase, che dovrà essere caratterizzata da un'estensione dei principi dell'uguaglianza e della libertà; siamo chiamati a scrivere la nuova carta dei diritti di cittadinanza sociale di cui ha parlato nel suo intervento l'onorevole De Mita. Di qui l'interesse politico verso la creazione di unità di governo più efficienti che assommino nuove ampie responsabilità e che intensifichino la partecipazione dei cittadini al governo. La rivoluzione federalista scaturisce proprio da questo duplice interesse.

Si sta verificando un allontanamento dal modello di Stato reificato, con la sua

idea di sovranità esclusiva, e uno spostamento nella direzione di una comunità politica fondata sull'associazione, sul negoziato e sulla partecipazione al potere. Perché allora il federalismo oggi in Italia? La cronaca politica di questi giorni, con la conclusione del congresso della lega, ci ha fornito una risposta pericolosa e paradossale al problema del perché e del come dare un nuovo assetto allo Stato italiano.

Ma perché quella risposta è pericolosa e irrazionale dobbiamo meditare profondamente sulla qualità della risposta che questa Commissione deve riuscire a dare, senza eludere le questioni anche dure con cui siamo chiamati a misurarci, a cominciare da quella della crisi dell'identità nazionale. Questo problema non va esorcizzato, ma va valutato per quello che è: la misura della crisi e dell'inefficienza democratica dello Stato accentrato.

Il conflitto tra nord e sud del paese non è nato da contrasti etnici ma è figlio di un perverso funzionamento istituzionale ed è questo che va corretto, è l'organizzazione dello Stato che va profondamente corretta. Non facciamoci prendere dalla passione polemica. Con la Costituzione la nazione non è più la comunità di destino, non è più la patria; con la Costituente, con la Costituzione, la nazione diventa un patto civile tra gli individui e tra i territori che vivono o sono collocati all'interno dei confini dello Stato. La Costituzione collega e tiene insieme la nazione e lo Stato, ma non li sovrappone e l'identità nazionale risiede nei principi della Costituzione, cioè nella cultura della democrazia e non già nei suoi assetti istituzionali. Ma è evidente che contemporaneamente nazione e Stato si alimentano a vicenda, perché è il buon funzionamento dello Stato che consente il radicamento dello spirito nazionale. Per questi motivi la responsabilità che ricade sui lavori della bicamerale è grandissima, perché siamo chiamati non solo a riscrivere la seconda parte della Costituzione, ma a riformare le stesse ragioni del patto costituente e, si badi bene, non modificandone i principi fondamentali, che sono ancora nobili ed attuali, ma costruendo

una nuova architettura istituzionale che li possa rendere possibili e reali.

L'identità nazionale, che ha le sue radici nella prima parte della Costituzione, la difendiamo e la rinsaldiamo solo costruendo davvero una nuova forma di Stato. Per questo sono convinto che la bicamerale non può fallire questo obiettivo. È in gioco davvero il futuro della democrazia nel nostro paese.

Per questo, se la bicamerale dimostrerà di essere all'altezza politica di questa sfida, anche la stessa ipotesi di un referendum per l'autodeterminazione non deve spaventare. Poiché alla base di questa richiesta non c'è una motivazione etnica, storica, culturale o religiosa, solo una risposta politica ed istituzionale alta e forte può esorcizzare il possibile conflitto con una parte del paese.

Se ci dovessero essere da parte nostra risposte pasticciate o compromissorie in tema di federalismo, il problema non sarà impedire la celebrazione di un referendum per l'autodeterminazione, ma sarà riuscire a continuare a garantire una convivenza civile e democratica nel nostro paese. E fare il federalismo per davvero significa anche rispondere compiutamente alla richiesta di maggiore partecipazione democratica che sale in modo deciso da più parti.

Quando sentiamo parlare di movimento dei sindaci – al di là di qualche sua patologica degenerazione – non possiamo non vedere come dietro quelle rivendicazioni di avere non solo più soldi, ma anche e soprattutto più poteri, si nasconda una voglia generale dei cittadini di riportarsi a casa lo Stato e di poterlo controllare meglio.

Fare il federalismo per davvero significa anche porre mano alla crisi della pubblica amministrazione. Lo ricordava bene nel suo intervento il senatore Fisichella: non può esserci riforma dello Stato senza riforma della pubblica amministrazione. Oggi le burocrazie non sono più semplicemente degli strumenti al servizio della società, ma sono diventate organismi capaci di autogenerarsi. Esse producono i

propri compiti, creano le proprie crisi e vengono poi chiamate a risolverle.

Quando parliamo di pubblica amministrazione, ricordiamo che la maggioranza della popolazione, se pensa allo Stato, non pensa alla bandiera o al Presidente della Repubblica ma alla sanità, alle pensioni, ai servizi ed alle tasse che servono per finanziarli. Il passaggio attraverso il *welfare State* non è avvenuto invano; esso ha profondamente modificato il rapporto tra cittadini e sfera pubblica, mettendo in primo piano la dimensione dei servizi, i problemi dell'efficacia, cioè i problemi dell'amministrazione. Solo una nostra visione ossessivamente ed esclusivamente politica delle cose ci impedisce di considerare nel modo giusto la questione dell'amministrazione.

Le formule più raffinate in uso in Gran Bretagna o in Francia dell'*enabling State*, dello Stato che permette di fare, mostrano la consapevolezza che la questione dello Stato, in questa congiuntura storica, mette in discussione il rapporto tra settore pubblico e società ed in particolare l'esistenza stessa e le modalità di esercizio del potere pubblico; quindi è in realtà un problema di struttura e di funzionamento dell'amministrazione.

Proprio per questo, quando si affronta il tema della pubblica amministrazione, è necessario valorizzare alcuni principi, dando loro il rango costituzionale. Nel nostro progetto inseriamo la differenziazione tra indirizzo politico e gestione amministrativa, con la conseguente ridefinizione della responsabilità ministeriale, l'attribuzione al governo e non alla legge della disciplina dell'organizzazione della pubblica amministrazione, l'indipendenza e la responsabilità del personale amministrativo, ribadendo anche il principio dell'accesso per concorso pubblico.

Viene poi prevista la costituzionalizzazione dei principi in materia di procedimento amministrativo, affermandone l'imparzialità e la trasparenza, la tempestività e l'efficacia. Credo sarebbe altrettanto importante prevedere anche una costituzionalizzazione dei processi di governo. La nostra proposta ne fa timidamente cenno,

ma forse ci vorrebbe più determinazione. Un esempio può valere per tutti: il ruolo della Corte dei conti che, spogliata delle sue funzioni giurisdizionali, potrebbe essere lo strumento di controllo in funzione dei risultati e non quindi più del controllo di legittimità.

Il nostro progetto prevede, inoltre, la costituzionalizzazione di alcune norme-quadro in materia di bilancio.

Ultima, ma non per importanza, questione da sciogliere perché si possa parlare di vero federalismo è la capacità di costruire il modello federale avendo come prospettiva l'Unione europea. Più si avvicina la prospettiva dell'unificazione politica più l'Europa si trova a confrontarsi con un paradosso. L'unificazione presuppone il superamento definitivo della figura dello Stato nazione; il paradosso dell'unificazione europea consiste nell'impossibilità di pensare ad un processo federalistico basato su una vasta coesione tra unità elementari, identificati con gli attuali Stati nazionali. Non c'è spazio per la riproposizione di un modello di tipo federale come quello che è all'origine degli Stati Uniti d'America, sia perché si tratta di Stati-nazione forti, dotati di grandi tradizioni, di potenti apparati, di forte senso d'identità sia perché, nonostante tutte queste cose, questi stati non sono riusciti ancora a risolvere in modo soddisfacente i problemi della nazionalità in Europa: ad eccezione della Germania, non c'è paese dell'Europa occidentale che non abbia al proprio interno ancora aperto qualche contenzioso nazionale.

Ma c'è un'altra ragione di fondo per cui gli Stati nazionali non possono aspirare a porsi come l'unità di base di una futura federazione europea: lo Stato, nella tradizione moderna, è il luogo dell'uguaglianza dei diritti e, più recentemente, anche dell'uguaglianza delle possibilità o dei punti di partenza. La convivenza di più comunità nazionali o subnazionali richiede, invece, il riconoscimento delle differenze. Un ordinamento politico adeguato alle esigenze della società attuale deve garantire entrambi questi valori, e non c'è dubbio che, nell'Europa del fu-

turo, il luogo della tutela delle differenze, sempre nei limiti imposti dal rispetto dei diritti fondamentali di eguaglianza, sarà sempre di più la dimensione sub statale, regione o Stato federale che sia, mentre la dimensione dell'eguaglianza e, dunque, della statualità, dovrà sempre più essere quella dell'Europa, sottraendo ai singoli Stati nazionali questa loro storica ragione di essere.

Nel momento in cui ci accingiamo a riscrivere il modello di forma di Stato, non possiamo non porci il problema che la prospettiva di unità politica europea mette comunque in discussione: la storica centralità dello Stato nazionale. Per dirla con un'acuta osservazione del professor Valerio Onida, non sappiamo se l'Europa potrà nascere come federazione di federazioni, e quindi quasi come uno Stato composto di secondo grado, o se altri potranno essere gli sviluppi. Quello che però è certo è che l'Europa in cui le regioni e i *laender* hanno un peso crescente è già cominciata.

Allora, sulla base di questi convincenti politici, è importante definire quale forma di federalismo sia possibile per l'Italia. Non ho usato a caso l'aggettivo « possibile » e non « preferibile », perché, come ha già ben ricordato il senatore Elia, credo che la scelta di un federalismo cooperativo sia per l'Italia una via obbligata, un modello originale, non una fotocopia del modello tedesco, anche perché la specificità della nostra storia non va cancellata. Il ruolo che in Italia hanno le autonomie locali e i comuni in particolare è una ricchezza che va valorizzata e non hanno senso le obiezioni di sistema che taluni avanzano sostenendo che non si è mai vista un'organizzazione dello Stato in cui convivano, come poteri forti originari, costituenti il *foedus*, i tre livelli di Stato, regioni e comuni. Ma i sistemi istituzionali si staccano dalla loro origine e vivono dinamiche evolutive molto intense, subiscono forti modificazioni rispetto ai modelli originari. I sistemi federali, soprattutto, si sviluppano con una eccezionale capacità di far tesoro dell'esperienza degli altri sistemi. Questa è la storia dell'evo-

luzione del federalismo, alla quale noi dobbiamo apportare un nostro originale contributo, a partire dalla salvaguardia delle ragioni della nostra specificità.

Ma perché il federalismo cooperativo e non il modello competitivo illustrato dal senatore Villone? Le ragioni sono molte, a partire da quelle storiche, che dimostrano come il modello competitivo sia tipico di processi di aggregazione di unità periferiche precedentemente separate, mentre quello cooperativo è tipico di processi di disaggregazione di sistemi precedentemente unitari, come sarebbe il caso dell'Italia. Ma c'è una motivazione per me fondamentale e insuperabile: il federalismo competitivo americano, tutto proteso ad una netta divisione del potere, è un modello di federalismo fortemente connotato, è intimamente collegato allo sforzo utopistico del liberalismo economico di organizzare un sistema di mercato autoregolato; presuppone un sistema in cui la società civile è nettamente separata dallo Stato. Ma è questa la situazione della società italiana? Non credo, e pertanto ritengo che questa soluzione possa portare con sé degli elementi di inefficacia.

L'imporsi di grandi interventi di politica economica e sociale spacca le premesse di fondo del federalismo competitivo e spinge verso decisioni coordinate. Il federalismo cooperativo è la risposta istituzionale alle esigenze dello Stato sociale, e se noi siamo chiamati a riformare lo Stato sociale – non a rinunciare allo Stato sociale ma a riformarlo – non vedo una strada diversa dal federalismo cooperativo, seppure in una versione aggiornata e italianizzata. E questo della specificità italiana è un tema che torna di continuo: se, per esempio, facciamo i conti con la realtà politica attuale, vediamo che anche una delle questioni conclamate del federalismo, cioè la sua formidabile idoneità a promuovere l'autogoverno popolare, deve fare i conti con la pretesa secessionista di una parte del paese e con i pericoli ad essa connessi.

Con il federalismo è opportuno non scherzare. Il federalismo, proprio perché è uno strumento flessibile, può essere uti-

lizzato per perseguire fini politici diversi: quelli negativi della protezione di minoranze o di aree territoriali, o quelli positivi della promozione, della partecipazione dei cittadini e dell'innovazione competitiva delle politiche pubbliche.

Deve essere chiaro, allora, che l'autogoverno periferico non è un valore in sé perché, se è utilizzato per dividere, separare, proteggere, può dar vita a gravi regressioni democratiche e può produrre effetti socialmente devastanti, specialmente in un paese come il nostro con forti disuguaglianze territoriali ed economiche. L'autogoverno popolare richiede un sistema bilanciato di autogoverni periferici e di autogoverno centrale ed è il federalismo cooperativo la migliore garanzia di equilibrio fra i poteri. Ma perché il sistema sia autenticamente bilanciato bisogna garantire alle unità periferiche poteri esclusivi in ordine a politiche di immediato interesse locale; occorre favorire un pluralismo istituzionale all'interno dei territori periferici, prevedendo ambiti di competenza specifici ai comuni e alle regioni; occorre preservare un potere centrale autorevole, perché alleggerito, che diventi espressione della volontà nazionale e sia messo in grado di attuare le necessarie politiche di riequilibrio; occorre lasciare un largo campo di politiche pubbliche alla competenza concomitante dello Stato, delle regioni e dei comuni, sollecitando modelli e modalità di aggregazione e di collaborazione.

Tale cooperazione deve però trovare un momento di raccordo e coordinamento istituzionale; se si vuole mantenere in equilibrio il sistema, occorre che le articolazioni territoriali partecipino in modo determinante alle scelte che li riguardano. Per questo la presenza della camera federale delle autonomie, dove sono rappresentati i governi delle regioni e delle autonomie locali, nominati su base istituzionale e non personale, è così importante e non è un aspetto marginale; la camera federale delle autonomie è insieme la vera condizione e la garanzia dell'equilibrio istituzionale. Non si tratta di sostenere che essa è essenziale ad un sistema

autenticamente federale – è una tesi facilmente smentibile dall'esperienza comparata – ma si tratta di constatare che nella specifica situazione italiana essa sembra oggi la sola via per raggiungere il risultato voluto. Sottolineo ancora l'importanza che nella camera federale delle autonomie siano rappresentati gli esecutivi, perché quello che va salvaguardato è il legame fra lo Stato centrale e le responsabilità di governo delle comunità locali.

Una considerazione sul principio di sussidiarietà, che sembra essere da tutti accolto con entusiasmo. L'idea di sussidiarietà ha come suo carattere ineliminabile una strutturale ambivalenza, perché può valere sia nel senso di un'espansione delle attribuzioni dell'ente maggiore sia nel senso di un'espansione delle funzioni dell'ente minore. In questi termini la sussidiarietà non si concilia con il federalismo competitivo, che definisce nettamente il campo delle attribuzioni; è un criterio che rinvia necessariamente a valutazioni condotte in termini di efficienza dell'intervento che, a loro volta, rinviano a valori ed obiettivi politici. Per questo è opportuno introdurre criteri di ripartizione delle competenze basati su concetti elastici e valutativi.

Nel documento del CNR per un nuovo regionalismo si indica una possibile soluzione attraverso un procedimento di co-decisione; il principio di sussidiarietà trova attuazione attraverso la predisposizione di adeguati meccanismi procedurali e il procedimento, allora, rappresenta il metodo per applicare con le adeguate garanzie il principio stesso. E anche questo può essere meglio garantito dal federalismo cooperativo.

Un'ultima osservazione di metodo. La federalizzazione dello Stato italiano potrà attuarsi se sarà sostenuta dalla partecipazione dei cittadini e delle istituzioni periferiche, di qui la necessità di prevedere, attraverso norme transitorie, una configurazione istituzionalmente variabile, lasciando alle regioni – con un limite

massimo di sette anni – ampia flessibilità di azione nell'attuazione del nuovo ordinamento.

Questa è la nostra proposta di modello federale. Riteniamo che il nostro progetto abbia una sua coerenza e una forza interne che lo rendono adatto a rispondere alla domanda di cambiamento presente nel paese, ma non abbiamo ovviamente alcuna posizione pregiudiziale. L'unico vincolo che ci sentiamo di porre è che, se federalismo deve essere, federalismo sia. Siamo perciò fortemente contrari a forme pasticciate o compromissorie: fare federalismo in Italia oggi significa voler migliorare la qualità della democrazia e della vita degli italiani. Su questo non si può scherzare e questo significa per tutti assunzione massima e piena di responsabilità.

GIULIO TREMONTI. Signor presidente, svolgerò un intervento essenzialmente empirico, concentrato in forma monografica su due temi: la politica legislativa e il federalismo fiscale.

Quanto alla politica legislativa, comincerò con l'analisi di due prodotti appena usciti dalla « fabbrica della legge »: nel linguaggio della fabbrica, due esemplari tipici dell'imperante e desolante « fordismo » legislativo.

Per quanto concerne il primo esemplare, nell'ottobre dell'anno scorso la Corte costituzionale, con sentenza n. 360, si è pronunciata con solennità e rigore sui presupposti di legittimità dei decreti-legge che, a norma dell'articolo 77, secondo comma, della Costituzione, dovrebbero essere costituiti da casi straordinari di necessità e di urgenza. Due mesi dopo il Governo ha emanato il decreto-legge 11 gennaio 1997, in cui si assiste ad una straordinaria mutazione nella fenomenologia degli atti giuridici: la causa del decreto-legge non è più fisica (necessità e urgenza, un terremoto) ma giuridica: l'errore di un precedente decreto-legge. Entra nel bestiario legislativo italiano una nuova straordinaria specie. Che cosa è successo? La legge finanziaria per il 1997 conteneva numerosi errori; il decreto-legge di fine

anno ha tentato di correggere gli errori della finanziaria introducendo nuovi errori; il secondo decreto-legge modifica il primo decreto-legge che a sua volta modifica la legge finanziaria.

Nella parte costitutiva dei presupposti di legittimità del decreto c'è scritto: «Al fine di escludere qualunque incertezza sulle norme effettivamente vigenti ed i conseguenti pregiudizievoli effetti per i destinatari». Questo è il punto fondamentale: nel labirinto legislativo si è perso non solo il cittadino, ma lo stesso Stato legislatore. Il sistema legislativo italiano è l'opposto dello Stato di diritto: è lo stato confusionale. L'Italia non è uno Stato che ha una legislazione, ma è una legislazione che ha uno Stato.

Il secondo prodotto della fabbrica è un decreto ministeriale, ma con solide basi legislative; i presupposti sono costituiti da sette leggi previgenti. All'articolo 1 si legge: «L'attività di pesca del mollusco gasteropode *sphaeronassa mutabilis*, comunemente denominato lumachina di mare, è consentita con esclusione dell'impiego degli attrezzi denominati rapido e sfogliara». In questa formula si può constatare l'inversione del modello giuridico illuministico: non «è tutto libero tranne ciò che è vietato», ma «è tutto vietato tranne ciò che è graziosamente concesso». L'attività di pesca è vietata, salva la concessione operata dal Governo con le dovute esclusioni.

L'articolo 2 prevede: «Ai fini della tutela della risorsa, la taglia minima catturabile non deve essere inferiore a millimetri 20. Per la determinazione della taglia minima catturabile la dimensione della specie deve essere riferita all'altezza massima della conchiglia. Chiunque violi le disposizioni del presente decreto sarà perseguito ai sensi delle leggi vigenti». Tra queste ultime vi è una legge che prevede l'arresto per un mese o per un anno di chiunque catturi il novellame; siccome si tratta di reato istantaneo (la cattura), appena una persona cattura la lumachina perfeziona la fattispecie criminale; se poi la ributta in mare, si tratta di un ravve-

dimento operoso, che però segue al perfezionamento dell'illecito.

Che cosa voglio dire con questi due esempi? Credo che dobbiamo fare attenzione alla parte della Costituzione che ha per oggetto la formazione delle leggi. Finora si è parlato e temo che il lavoro di questa Commissione sarà soprattutto concentrato sulla «fabbrica delle leggi» e non sul prodotto. Temo che il lavoro rischi di essere in qualche modo metafisico: astratte forme di Governo, architetture elettorali. Ritengo che sia opportuno pensare anche a proposte, interventi, modifiche che abbiano per oggetto cosa c'è nella legge, qual è il prodotto. Se rivolgiamo attenzione soltanto alla fabbrica e non al prodotto, finirà – credo che tale rischio sia consistente – che la gente cercherà il prodotto in un'altra fabbrica.

Il secondo punto è il federalismo. La parola federalismo circola in Italia come una metafora della modernità, come una formula futurista capace di garantire il cambiamento perpetuo. È stato detto che si tratta di parola che soffre di un eccesso di indeterminatezza, ed è vero: è stato appena pubblicato un libro dal titolo *I falsi federalismi*, e tali sarebbero quelli elvetico, germanico e americano. Questo vuol dire che c'è sempre, alla tua sinistra o alla tua destra, uno che è più federalista di te: i municipi sono più federalisti delle regioni, le comunità native sono più federaliste dei municipi, le famiglie sono più federaliste delle comunità native, gli individui sono più federalisti delle famiglie.

Dobbiamo, credo, rifiutare il fondamentalismo ma d'altro lato non possiamo pensare che basti rifugiarsi nell'astrattezza della formula: federalismo, spesso, nel dibattito è solo un'astrazione materializzata da un nome; dobbiamo quindi dargli un contenuto reale. È stato detto che la radice della parola federalismo è *foedus*, che in latino significa patto: nel processo politico, il federalismo è il kantiano *pactum unitatis*, che guida entità politiche originariamente distinte verso l'unità (*e pluribus unum*). Nella storia d'Italia, paradossalmente, di federalista abbiamo avuto solo il centralismo, poiché

l'unità realizzata nel 1861 corrispose ad un processo federalista, dal diviso all'unito; un federalismo molto strano, sostenuto a volte dalle baionette, a volte dai plebisciti, ma quella è stata l'esperienza politica di federalismo dell'Italia: paradossalmente il centralismo.

Noi usiamo la parola federalismo per indicare il cammino politico al rovescio, dall'unito a qualcosa che sia diverso da quell'eccesso di concentrazione che caratterizza la struttura politica del paese. Non è in discussione, credo, la formula Stato; se fate attenzione, anche nel progetto politico della lega nord per l'indipendenza della Padania appare la parola Stato: la variante è secondo il modello *large* o *small*, ma non è alternativa allo Stato; è l'ipotesi di uno Stato più piccolo ma pur sempre Stato. Questo per osservare che il modello Stato è comunque essenziale, credo, per chi crede nella democrazia: conosciamo Stati senza democrazia ma per ora e finora non abbiamo visto la democrazia senza gli Stati, perché essi sono la *constituens*, la base della democrazia.

Cosa fare, quali sono le ipotesi che si possono formulare? Vi sono quattro *caveat*, quattro punti che mi sembrano essenziali. Primo, la competenza di questa Commissione è limitata alla seconda parte della Costituzione e nella prima parte della Costituzione è compreso l'articolo 23, secondo il quale nessuna prestazione patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge dello Stato, il che pone un forte limite nella costruzione del federalismo fiscale, perché la legge dello Stato è quella che governa i meccanismi di tassazione. Secondo: non si può ignorare la realtà storica del paese, che è originariamente costituita dai municipi; le regioni sono entità che vengono dopo, non sono solo isole artificiali e luoghi dialettali ma certamente vengono dopo e si sono costruite con elevati elementi di artificialità. Il disegno politico delle regioni è antecedente all'invenzione delle automobili ed esse non tengono conto dei grandi assi di traffico e di commercio che si sono costituiti nel paese: l'essenzialità del rife-

ramento ai municipi deriva non solo dal dogma o dalla dottrina della sussidiarietà, ma dalla realtà storica del paese.

Terzo: non si può, io credo, standardizzare troppo. Il federalismo è autonomia e originarietà delle formule organizzative. Quello che per la Lombardia forse è poco, per la Basilicata può essere addirittura troppo e per l'Alto Adige ci può essere bisogno del diverso.

I modelli di federalismo che tendono a standardizzare tutto sono la negazione del federalismo; il federalismo è originarietà, naturalmente con la definizione di modelli generali, ma non si può pretendere di applicare in forma giacobina una formula legale e astratta, un predicato unitario quale « questo è il federalismo » a realtà che, nella loro struttura, sono fortemente discontinue.

Ultimo punto: la essenzialità della componente economica nella componente fiscale. Credo che conti enormemente la meccanica degli interessi, perché è chiaro che il federalismo non si esaurisce nel fisco, ma se non c'è fisco non c'è federalismo; la meccanica degli interessi è fondamentale nella costruzione della struttura federalista.

Cito un esempio empirico, un test finale con cui concludo il mio intervento. Nei disegni di legge sottoposti al nostro esame ci sono due modelli di federalismo fiscale: vi è un modello che ritengo sia abbastanza progredito, sufficiente per impostare una discussione e si rinviene nell'atto Camera n. 2900, all'articolo 51, presentato dal consiglio regionale dell'Emilia-Romagna e nell'atto Camera n. 3122, nell'articolo 61, presentato da forza Italia.

Soprattutto nel secondo testo è contenuto il modello di federalismo fiscale tedesco che, *grosso modo*, funziona nel modo seguente: i tributi locali, *in loco*, finanziano opere locali, mentre i tributi statali vanno allo Stato, i grandi tributi moderni sono strutturalmente statali — non esistono grandi tributi moderni locali —. I grandi tributi statali spettano allo Stato che li utilizza per tre usi: per esistere (i carabinieri), per restituzione (alle regioni più ricche viene restituito, in

base a parametri oggettivi e statistici, il gettito delle imposte prelevate come è di competenza sul territorio) ed infine per solidarietà. Questo è il modello che più approssima quello tedesco.

Tutto questo che cosa significa sul piano pratico? Questo è il punto in relazione al quale le cose precipitano e si fanno le verifiche, perché il resto è puro nominalismo e, temo, metafisica. Ciò vuol dire che lo stadio di Bergamo si fa con i soldi di Bergamo e lo stadio di Bari si fa con i soldi di Bari, ossia le opere locali sono finanziate con i tributi locali. Il gettito dei grandi tributi va allo Stato che li utilizza per tre usi, ossia – lo ribadisco – per esistere (i carabinieri, la difesa, il servizio del debito), per restituzione e per la solidarietà. Ciò significa che se un piccolo comune del meridione ha bisogno di un ospedale o di una scuola, se il costo della struttura ospedaliera o dell'edificio scolastico è 100 e il gettito dei tributi locali è 50, il complemento a 100 lo mette lo Stato, ma a titolo di solidarietà. È chiaro che i comuni che necessitano delle scuole o degli ospedali stanno nel circuito della solidarietà, mentre i comuni che hanno bisogno dei parcheggi o degli stadi non stanno in questo circuito della solidarietà.

Su questo modello si può immaginare l'uso appropriato del termine federalismo fiscale. Altri modelli più deboli, a mio parere, possono anche essere denominati nominalisticamente « federalismo », ma sono molto lontani dal bisogno politico presente nel paese.

Per inciso faccio notare che una formula quasi identica si rinviene nella bozza di costituzione presentata e approvata dalla lega nel 1993. La formula era confederalismo: non era secessione, né semplice federalismo, era un modello politico che combinava l'unità nella possibile diversità.

Questo è un modello. In alternativa, vi è l'atto Camera n. 3071, presentato da parlamentari del partito democratico della sinistra, che all'articolo 118 consente due letture: una limitativa e abbastanza centralista, un'altra più estesa, più flessibile e

più vicina al modello federalista, a quello che ho definito il modello tedesco. Se così fosse, se la seconda lettura potesse in qualche modo prevalere sulla prima – e questo mi sembra possibile, per esempio dall'intervento del senatore Villone – si aprirebbe uno spazio per un lavoro comune nell'interesse del paese. Grazie.

STEFANO PASSIGLI. Più che illustrare tutte le proposte di legge che ho presentato, con la firma di altri senatori rappresentativi di quell'area liberal-democratica e riformista che affonda le proprie radici nella cultura azionista e repubblicana, intendo concentrare le mie osservazioni sulla proposta n. 1917 che offre un modello di governo semipresidenziale.

Mi si permetta però un *caveat* iniziale: non esiste la costituzione ideale, la migliore delle costituzioni possibili (quindi, non esiste la migliore delle possibili riforme costituzionali). Ogni proposta di modifica discende da una definizione degli obiettivi che si intende conseguire, obiettivi che peraltro non possono prescindere da una preventiva diagnosi delle disfunzioni sistemiche cui si intende portare rimedio.

Veniamo dunque alla diagnosi. Le analisi prevalenti hanno visto nella frammentazione eccessiva del nostro sistema partitico l'origine principale dell'instabilità dei governi e nella carenza nella loro azione. Altri hanno invece sottolineato come tale frammentazione fosse essa stessa effetto e non causa dei mali del sistema e rispondesse non solo alla varietà storica delle subculture politiche italiane ma fosse frutto anche della cosiddetta « democrazia bloccata », della mancata alternanza tra governo e opposizione. Quale che sia l'analisi delle cause, resta comunque il fatto che il nostro sistema è stato a lungo descritto come un tipico caso di pluralismo polarizzato, in cui coalizioni costruite attorno alla variabile rappresentata dalla politica internazionale davano vita a maggioranze di governo instabili e soprattutto programmaticamente non omogenee. Durante tutta l'esperienza della prima Repubblica – fatta eccezione per la

fase iniziale del centrismo — il vero problema che ha minato alla radice l'efficacia dell'azione di governo è stata non l'instabilità dei gabinetti, cui corrispondeva peraltro una sostanziale stabilità di formula politica di maggioranza, ma la scarsa omogeneità delle coalizioni di maggioranza.

Venuta progressivamente meno la polarizzazione e resasi concreta, con il mutare della situazione internazionale, la possibilità di un'alternanza di governo e opposizione, sarebbe stato lecito attendersi un diminuire della frammentazione ed un aggregarsi delle forze politiche in formazioni più vaste e in schieramenti nettamente alternativi e più omogenei. Ciò invece è avvenuto solo in parte, a causa principalmente di una scelta errata nella modifica della legge elettorale, che ha sì incoraggiato il formarsi di un apparente bipolarismo, ma che ha anche favorito un'ulteriore frammentazione partitica, penalizzando ancor più l'omogeneità delle coalizioni, almeno potenzialmente. Più che a omogenee coalizioni di governo e di opposizione, abbiamo insomma assistito al formarsi di mere coalizioni elettorali.

Se questa analisi è corretta, il nostro obiettivo deve sì essere il varo di innovazioni istituzionali in grado di favorire il consolidarsi di un'effettiva democrazia dell'alternanza, ma affinché questa non rimanga l'alternanza di coalizioni instabili perché disomogenee, e quindi inefficaci, il nostro obiettivo deve in realtà essere il superamento dell'eccessiva frantumazione del nostro sistema partitico. È stato detto — anche in questa sede — che occorre «conciliare la ricchezza del pluralismo democratico con le esigenze della governabilità»; a me pare che, se la governabilità discende innanzitutto dall'omogeneità delle coalizioni di governo, occorra in primo luogo ricostruire un sistema partitico strutturato ed aggregato su un numero inferiore di grandi formazioni politiche, in grado sì di esprimere la complessità e la ricca articolazione storica della nostra cultura politica, ma anche di superare il potere di veto e di interdizione che si annida in un pluralismo esasperato.

Il principale obiettivo delle scelte della nostra Commissione deve dunque essere non tanto la stabilizzazione di coalizioni disomogenee, quanto la messa a punto di meccanismi istituzionali che favoriscano la costruzione di schieramenti omogenei in grado di produrre un'azione di governo efficace e non penalizzata da spinte contraddittorie.

Se questo è l'obiettivo, occorre chiedersi quale forma di governo presenti le maggiori possibilità di assicurarne il raggiungimento e se quest'ultimo discenda da un modificato rapporto tra esecutivo e legislativo o non, piuttosto, da una diversa legge elettorale e da un conseguente, diverso assetto del sistema dei partiti. Se ci limitiamo alla forma di governo, una maggiore stabilità dell'esecutivo sarebbe, per definizione, assicurata da un sistema presidenziale; ma, anche a tacere dei tanti rischi del presidenzialismo puro, è evidente che anche nel modello di governo presidenziale non viene meno la necessità per l'esecutivo di godere di una omogenea maggioranza parlamentare, a meno, ovviamente, di non teorizzare per il presidente una tale tastiera di poteri, da vanificare qualsiasi concetto di pesi e contrappesi, a meno, cioè, di muoversi al di fuori di quel concetto di «governo costituzionale», che è ipotesi certamente non rientrante tra le nostre premesse.

Anche nel caso di una scelta a favore dell'investitura diretta del capo dell'esecutivo — sia questo un Presidente della Repubblica a capo del governo, o un premier — non sfuggiamo dunque al problema di dar vita con l'elezione ad una omogenea maggioranza di governo, evitando al tempo stesso che il capo del governo diventi il padrone assoluto ed inamovibile — ed assoluto perché inamovibile — della sua maggioranza. Il problema può trovare soluzione solo grazie o a modifiche costituzionali del modello di governo parlamentare o ad un consolidamento del sistema partitico, in grado di assicurare il buon funzionamento di quanto viene comunemente definito come *party government*, cosa ben diversa dal regime dei partiti, dalla partitocrazia.

I sistemi presidenziali hanno una loro legittimità indubbia ma, al pari dei sistemi di cancellierato o del cosiddetto modello *Westminster*, funzionano al loro meglio solo in presenza di esiti bipartitici, ove il presidente – o, se del caso, il cancelliere o premier – disponga del controllo delle assemblee legislative. Al di fuori di queste ipotesi, essi non funzionano o funzionano male; inoltre, essi mal si sposano con la frammentazione ed il multipartitismo indotti da leggi elettorali proporzionalistiche, specie in culture politiche frammentate, qual è ancora oggi – sebbene in misura molto minore rispetto al passato – la nostra.

Non si dimentichi, infine, che in Italia – forse più che in altre democrazie industriali – negli ultimi decenni all'ipertrofia del circuito della rappresentanza degli interessi ha fatto riscontro un progressivo indebolirsi del circuito della rappresentanza politica, con il risultato che, mentre la funzione di articolazione degli interessi particolari ha trovato ampia cittadinanza – fin troppo! –, nel nostro sistema politico è venuta sostanzialmente meno quella funzione di aggregazione degli interessi che è base essenziale per la formulazione di efficaci politiche generali e che è meglio assicurata dal sistema dei partiti – e, quindi, dal *party government* – piuttosto che da modelli come quello presidenziale.

Al contrario dell'onorevole Rebuffa, il quale, nell'alternativa tra *party government* e sistemi presidenziali, propende per una soluzione sostanzialmente presidenzialistica, ritengo dunque sia giocoforza per la nostra Commissione ricercare la via della ristrutturazione e del consolidamento del nostro sistema partitico, per superarne l'attuale destrutturazione. Mi è parso che sulla necessità di contribuire a ristrutturare un sistema partitico destrutturato convenisse anche il senatore Fisichella e di questo sono lieto. Ma il senatore Fisichella ritiene che per tale ristrutturazione non sia più sufficiente una riforma del sistema elettorale ed occorra una decisiva innovazione costituzionale. Specularmente, credo si potrebbe

controbattere che non basta intervenire sul nodo esecutivo-legislativo, cioè sulla forma di governo in senso stretto, se al tempo stesso non ci corrediamo di una legge elettorale in grado di produrre maggioranze stabili e, soprattutto, omogenee. La riforma elettorale, se non condizione sufficiente, è almeno condizione necessaria. Anche l'onorevole Rebuffa ha parlato delle avvenute modifiche alla legge elettorale, come di una « fata Morgana » che non ha impedito al sistema di precipitare ulteriormente, concludendo che « il meccanismo elettorale non ci ha salvato ». Il meccanismo elettorale – cioè la riforma Mattarella – non ci ha salvato, onorevole Rebuffa, perché è una riforma errata, incapace cioè di produrre quegli esiti maggioritari che in sede referendaria gli italiani avevano desiderato.

Si abolisca la quota proporzionale – o la si riduca al cosiddetto diritto di tribuna, a quel 10 per cento indicato anche in Francia dalla proposta Vedel – o almeno si abolisca il perverso meccanismo dello scorporo, vero e proprio diabolico marchingegno inteso a riequilibrare i risultati elettorali annullando lo scarto in seggi tra vincitori e vinti, con il risultato di indebolire ogni possibile maggioranza e massimizzare il potere dei gruppi di centro, che possono così divenire, potenzialmente almeno e in un futuro, arbitri delle maggioranze e vedrete – se aboliamo tutto questo – che il meccanismo elettorale ci può salvare, che una modifica adeguata della legge elettorale potrebbe più per ristrutturare il nostro sistema dei partiti e darci coalizioni di Governo omogenee, quindi stabili ed efficaci, di molte modifiche alla forma di Governo.

Non è dunque un caso che nella mia proposta di legge di modifica costituzionale non ci si limiti ad una scelta semipresidenziale e – pur lasciando alla legge ordinaria il compito di definire nuove regole elettorali – si costituzionalizzi il principio del maggioritario a doppio turno, ritenendolo – anche sulla base dell'esperienza francese – come il sistema non solo maggiormente compatibile con una scelta di modello semipresidenziale,

ma anche come quello più adatto ad una ristrutturazione morbida del nostro sistema partitico; ristrutturazione che, rispettando il pluralismo storico delle nostre forze politiche, riduca peraltro la tendenza alla frammentazione del sistema, favorendo aggregazioni che sono non solo possibili, ma anche oggi assolutamente necessarie. Siamo infatti in presenza, oggi, di derive e tentazioni proporzionalistiche, reintrodotte nel sistema da scelte quali la recente legge sul finanziamento dei partiti (che, anche se necessaria, obiettivamente incoraggia la frammentazione), e soprattutto la legge Tatarella che, introducendo il cosiddetto « maggioritario di coalizione », rappresenta forse una soluzione adeguata al problema di dare stabilità agli esecutivi garantendo loro una maggioranza, ma non risolve minimamente il problema di dare omogeneità alle coalizioni e soprattutto non porta alcun contributo alla ristrutturazione complessiva del sistema partitico; al riparo di una veste apparentemente maggioritaria, il « Tatarellum » sorte in realtà effetti di tipo proporzionalistico.

È appena il caso di dire che, se è corretta l'analisi che identifica nella scarsa omogeneità delle nostre coalizioni di maggioranza la principale causa delle insufficienze che hanno caratterizzato l'azione dei nostri governi, la risposta ai nostri problemi non potrebbe certo venire dalla traslazione anche a livello nazionale della legge Tatarella. Né ci si deve illudere che l'esistenza all'interno della coalizione di partiti incommensurabilmente più forti dei loro partner minori possa portare ad una maggiore omogeneità ed incisività della coalizione. Tutte le teorie delle coalizioni — vuoi quelle di tipo logico deduttivo, vuoi quelle basate su un'analisi induttiva di concrete esperienze di governo — sono concordi nell'affermare che il funzionamento della coalizione è influenzato non tanto dal soggetto più forte quanto dai soggetti posizionati in modo da portare alla coalizione il contributo decisivo a trasformarla in coalizione vincente. Non affermo — è evidente — che la dimensione del consenso elettorale dei

singoli partiti della coalizione è influente (me ne guarderei bene); affermo che esso non garantisce il controllo della coalizione, e che le aspettative di consenso elettorale futuro o le alternative coalizionali a disposizione dei vari partiti sono fattori almeno altrettanto influenti.

È infine appena il caso di aggiungere che gli effetti di ristrutturazione bipolare espliciti in un sistema multipartitico dal maggioritario a doppio turno non sono minimamente prodotti dal maggioritario a turno unico, che, in un contesto di frammentazione ove nei singoli collegi la coalizione vincente si costruisce anche con l'apporto delle modeste percentuali di forze marginali, produce quella « proporzionalizzazione del maggioritario » e quel potere di interdizione da parte di forze minori cui abbiamo infatti puntualmente assistito. Se quanto si desidera non è dunque una legge solo nominalmente maggioritaria, ma una che produca effettivi esiti maggioritari, allora la scelta non può che cadere sul doppio turno.

La mia insistenza sulla necessità di porre mano ad una riforma della legge elettorale potrebbe far credere che io ritenga secondario modificare anche la forma di Governo. Non è così.

Ho già detto che a mio avviso forma di Governo e legge elettorale sono termini di un binomio difficilmente scindibile e di considerare il modello semipresidenziale francese, con la sua elezione del capo dello Stato a doppio turno con ballottaggio, come quello più atto a rinforzare l'effetto ristrutturante del sistema dei partiti esplicito dal doppio turno al livello di elezioni politiche. Ma il modello semipresidenziale ha meriti che si giustificano anche indipendentemente dal suo effetto *ad adiuvandum* sulla ristrutturazione in direzione bipolare del sistema partitico. L'obiettivo di rendere quanto più possibile omogenee e quindi efficaci le coalizioni di Governo, anche se raggiunto non può ovviamente garantire che nel corso di una legislatura non si producano nella coalizione profonde diversità di valutazione e potenziali crisi politiche. In tali casi, la forma di Governo ha un'influenza decisiva

nel determinare gli esiti di tali crisi: nei sistemi presidenziali, o comunque caratterizzati da un esecutivo a termine, una seria crisi politica può risultare nell'insorgere di una situazione di « governo diviso », nell'impossibilità cioè per l'esecutivo di assicurarsi l'appoggio del legislativo per le sue politiche e quindi nella pratica paralisi dell'azione di governo. Né diverso sarebbe il caso se invece di un sistema presidenziale fossimo in presenza di un governo del premier, ove il capo del governo potesse essere sfiduciato solo al prezzo di un conseguente contemporaneo scioglimento del Parlamento, l'alternativa in questo caso divenendo quella tra il permanere nel tempo di un governo privo della fiducia del legislativo ma formalmente in carica per la riluttanza del Parlamento a sfiduciarlo e a decretare così la propria dissoluzione ed un probabile frequente ricorso ad elezioni anticipate.

A ben riflettere, anche volendo promuovere una maggiore investitura diretta dell'esecutivo e onorare l'impegno a muoversi in questo senso, non vi è alcuna necessità di rinunciare a qualsiasi forma di flessibilità, chiudendosi nell'alternativa secca tra l'ingessamento di governi sostanzialmente sfiduciati e frequenti ricorsi alle urne. In altre parole, se si rinuncia all'ipotesi di uno scioglimento automatico in caso di sfiducia, occorrerà pur sempre identificare a chi affidare il potere di scioglimento nel caso di un definitivo venir meno del rapporto fiduciario tra Presidente del consiglio e Parlamento. Se tale potere fosse posto nelle mani del premier, rischieremmo di farne il padrone assoluto della maggioranza, stravolgendo così le fondamenta stesse dell'istituto della fiducia ed aprendo la strada a possibili tentazioni plebiscitarie, pericolose per la stessa democrazia rappresentativa. Di qui l'opportunità di conservare il potere di scioglimento nelle mani di un terzo, di un soggetto istituzionale che possa sì esercitarlo, ma che possa anche evitare inutili scioglimenti ricercando soluzioni nell'ambito delle indicazioni espresse dal voto popolare.

Due e solo due mi appaiono in proposito le possibili soluzioni: o affidarsi allo stesso Parlamento tramite l'istituto della sfiducia costruttiva (e allora non si vede perché porre limiti quantitativi all'esercizio di tale sfiducia nel corso di una stessa legislatura); o porre tale potere in capo ad un Presidente della Repubblica legittimato da una diretta investitura popolare. Entrambe le soluzioni sono praticabili, ma la mia personale preferenza va alla seconda. Non ripeterò qui quanto più volte affermato da Giovanni Sartori, e credo a tutti già noto, circa i vantaggi legati all'esistenza di un secondo motore in grado di attivarsi nei momenti di crisi ed in grado di ricercare nuove soluzioni nell'ambito della stessa maggioranza espressa dall'elettorato.

So già che più d'uno muoverà l'obiezione che tale ipotesi non offre la garanzia di un assoluto rispetto della volontà dell'elettorato, prestandosi a ribaltoni, a maggioranze variabili, a governi di minoranza, e chi più ne ha più ne metta. Ad essi ricordo che proprio per garantire il massimo di omogeneità con la maggioranza politica espressa dall'elettorato io ho previsto — al contrario di altre proposte di legge introduttive del semipresidenzialismo — la contestualità nell'elezione tra Presidente della Repubblica e Parlamento. Eletto contestualmente alla maggioranza politica, il Presidente della Repubblica perde forse qualcosa del suo carattere di organo neutrale — sembra indubbio —, ma con l'elezione contestuale vengono decisamente risolti molti dei rischi che giustamente paventava il senatore Fisichella: quello della coabitazione, quello della personalizzazione, quello stesso dello stravolgimento, in caso di crisi e di nuovo incarico di governo, della maggioranza espressa dall'elettorato. Mi si lasci ancora una volta ricordare che la vera garanzia contro i ribaltoni sta nell'omogeneità della maggioranza, sta cioè nell'adozione di leggi elettorali adeguate e non nell'ingessare maggioranze di governo defunte o nel ricorso a continue consultazioni elettorali.

So anche che alcuni avanzeranno l'ulteriore obiezione che un sistema semipresidenziale ove al Presidente venga negata la Presidenza del Consiglio dei ministri (come nella mia proposta di legge) non si discosta abbastanza dall'attuale. Ad essi mi limito a ricordare che ben diverso è comunque il ruolo e il peso di un Presidente che derivi la sua legittimità da una diversa investitura popolare rispetto ad un Presidente eletto dal ceto politico. Occorre, in un contesto come quello italiano, considerare il semipresidenzialismo come un sistema ove il Presidente non è il padrone del governo e della maggioranza politica, ma motore di riserva e garante di un minimo di flessibilità nel sistema, che in una fase di transizione mi sembra bene da conservare.

Sulla forma di governo e sulle necessità e i lineamenti di una nuova legge elettorale ho già detto fin troppo, e me ne scuso. Concludo con alcune rapide notazioni sulle altre più importanti questioni. Sulla forma di Stato, concordo pienamente con le acute affermazioni del senatore Villone e con l'opinione espressa dal senatore D'Onofrio che all'esistenza di una struttura federale non debba corrispondere necessariamente la presenza di una Camera delle regioni da modellare sull'esempio tedesco. Mi auguro dunque che alla riforma del bicameralismo perfetto ed alla forma di Stato si dedichino nel corso dei nostri lavori due diversi e separati comitati (non so quali siano - e me ne scuso - le decisioni prese dall'ufficio di presidenza in proposito). Aggiungo parenteticamente che, adottando la prospettiva di un bicameralismo funzionalmente differenziato, la mia proposta di legge assegna al Senato il ruolo di Camera delle garanzie, con competenza su quelle aree che nei sistemi maggioritari sono tradizionalmente caratterizzate da politiche *bipartisan* (leggi costituzionali, politica estera, giustizia) e sulle nomine negli organi e nelle autorità di garanzia. È forse opportuno aggiungere che se al Senato venisse riconosciuto un simile ruolo, del tutto estraneo alla formulazione delle politiche di governo, non sarebbe incon-

gruo immaginare il possibile permanere per la sua elezione di un sistema basato sul principio proporzionale. Mentre per una Camera, che deve esprimere la maggioranza di governo, occorre adottare sistemi elettorali decisamente maggioritari, ad una Camera che assolvà ad un ruolo di garanzia ben si presta anche l'adozione o il mantenimento della proporzionale.

Quanto al problema delle garanzie, mi limito a dare piena adesione a quanto ben espresso dall'onorevole Folena ed a richiamare l'attenzione sulla mia proposta di introdurre, limitatamente alla giustizia costituzionale, gli istituti della *concurring opinion* e della *dissenting opinion*. Sono ben conscio della necessità di preservare la Corte dagli attacchi, a mio avviso infondati, sguaiati e persino al limite della rilevanza penale, che le sono stati ingiustamente mossi in questi ultimi tempi; ma anche se non mi nascondo il rischio di esporre ancor più di oggi singoli giudici ad improprie pressioni dell'opinione pubblica, attraverso appunto l'istituto della *dissenting opinion*, ritengo che il permettere piena trasparenza nel comportamento giudiziale della Corte finisca da un lato con il favorirne l'evoluzione giurisprudenziale e dall'altro con il tutelare, proprio per la trasparenza dei loro comportamenti, l'operato dei singoli giudici da improprie pressioni.

Quanto all'istituto referendario, la mia proposta di legge mira a ricondurlo negli iniziali limiti di istituto abrogativo e di natura complementare ed eccezionale voluti dal costituente, correggendo le deviazioni causate dall'uso distorto che ne è stato fatto negli ultimi tempi. Concordo pertanto con le proposte limitative avanzate in proposito dalla senatrice Salvato; ma concordo anche con l'opportunità di dare specularmente forza alle proposte di iniziativa popolare attraverso il ricorso, in caso di loro non tempestivo esame, all'istituto del referendum propositivo. Quanto occorre è non confondere e mescolare tra loro i due istituti, che sono completamente diversi e possono entrambi stare in Costituzione; ma non

facciamo del referendum abrogativo un referendum propositivo in maniera surrettizia.

Ricordo infine l'opportunità di cogliere questa occasione per costituzionalizzare il principio dell'indipendenza della Banca d'Italia e della disciplina del conflitto di interessi, nonché per introdurre, sull'esempio della Costituzione francese della quinta Repubblica, misure atte ad assicurare un'efficace delegificazione.

ARMANDO COSSUTTA. Intendo esporre semplicemente qualche considerazione di carattere generale e più propriamente politico, tenendo conto che la valutazione circa le proposte di legge che noi abbiamo presentato è rimessa al giudizio di tutti i colleghi attraverso la lettura dei testi.

Desidero prima di tutto esprimere alcune preoccupazioni, perché vedo che i tempi per i nostri lavori sono molto stretti: la data del 30 giugno è molto più vicina di quanto qualcuno possa pensare ed in questo periodo, tutto sommato abbastanza breve, incombono sulla vita politica del paese scadenze di grande rilievo che finiranno per avere qualche ripercussione nell'attività della nostra Commissione. Mi riferisco alle elezioni amministrative, ormai fissate, al referendum, o ai referendum che si dovranno svolgere il 15 giugno, nonché alle questioni più propriamente di carattere economico e sociale, prevedibili o comunque oggetto di riflessione e di dibattito nel paese. Faccio altresì riferimento alle questioni della giustizia, che sono in discussione nelle due Camere e che certamente dovranno proseguire il loro iter, perché immagino che nessuno possa pensare di sottrarre alla Camera o al Senato l'esame delle questioni inerenti l'organizzazione, o certi aspetti dell'organizzazione della giustizia, che per alcuni versi dobbiamo esaminare anche in questa sede. Preoccupazioni che ci inducono a confermare con grande franchezza e fermezza il nostro impegno a sostenere l'opera, che considero molto importante, del presidente e dell'ufficio di presidenza, un impegno

comunque a ricercare con i colleghi le soluzioni più valide, in grado di farci giungere al 30 giugno in condizioni da poter portare dinnanzi alle Camere progetti che corrispondano alle aspettative e che riescano ad incidere in un processo effettivamente riformatore per quanto riguarda la seconda parte della Costituzione.

Circa le soluzioni da individuare, credo che dobbiamo innanzitutto valutare quali possono o debbono essere i presupposti per un valido disegno riformatore. Ritengo che questi debbano essere fondamentalmente due: in primo luogo, garantire il massimo di partecipazione democratica alle scelte legislative e politiche, una partecipazione diffusa, pluralista, autonoma; in secondo luogo, garantire il massimo di governabilità alle istituzioni e di stabilità ai governi delle nostre istituzioni.

Per quanto concerne l'esigenza della partecipazione, mi pare che innanzitutto occorra garantire la possibilità di partecipare all'attività legislativa. Questa è la premessa di ogni effettiva compartecipazione alla gestione della cosa pubblica. Di qui discende la creazione – finalmente – dello stato regionale, come indichiamo nel nostro progetto. Oggi non vi è uno stato regionale; quello che esiste non corrisponde né allo spirito della Costituzione né alle esigenze di un effettivo stato regionale. Non lo chiamo federale: non mi interessano le dispute nominalistiche, ma non riesco a concepire un federalismo basato su venti regioni; coloro che parlano di federalismo continuano a fare riferimento a venti regioni, ma non esiste un federalismo con venti regioni o con le quindici suggerite in un interessantissimo lavoro dell'ufficio studi della Confindustria. Quindi, uno stato regionale, se le parole hanno il loro significato e valore, con regioni che abbiano una loro potestà ed una loro autonomia legislativa. Ciò si può ottenere se si rovescia l'articolo 117 della Costituzione, il quale elenca le materie di competenza regionale. Noi rovesciamo questo concetto e indichiamo invece le competenze da affidare all'assemblea nazionale, al Parlamento, poche, ma

fondamentali, che fanno riferimento ad un'alta attività legislativa: la politica estera, la giustizia, la scuola, le grandi scelte di programmazione economico-finanziaria e sociale. Tutto il resto deve essere assegnato alla potestà legislativa delle regioni con una forte autonomia e conseguentemente con le disponibilità finanziarie corrispondenti.

Credo che la polemica sul federalismo debba essere ricondotta – perdonatemi – a maggiore serietà, a maggiore precisione anche nei termini, altrimenti si finisce per fare concessioni a tendenze che poi possono portare – come hanno fatto – molto lontano. Siamo giunti addirittura a parlare di autodeterminazione, concetto che a me – vecchio comunista – è particolarmente caro. Vi è effettivamente una parte del nostro paese nella quale il concetto di autodeterminazione potrebbe trovare rispondenza (penso alla situazione dell'Alto Adige); tuttavia esso non è attuabile in via generale, non perché non sia concettualmente o moralmente giusto ma perché ci sono stati una guerra ed un trattato di pace che ha definito dei confini, che sono le conseguenze delle guerre. Non vedo quindi per altre parti di questo paese condizioni di autodeterminazione, che possono invece manifestarsi quando nell'ambito dello stesso Stato vi siano differenze profonde di lingua, di religione, di cultura, di storia. Si può arrivare molto lontano se non si è molto attenti nell'uso di termini e di espressioni.

Occorre dunque in primo luogo una partecipazione diffusa attraverso le autonomie legislative. Non a caso proponiamo l'abolizione del commissario di governo nelle regioni e quella del prefetto (ma questa non è materia costituzionale) nelle province e nei comuni.

È perciò che, conseguentemente – il tema è discutibilissimo – proponiamo di mantenere una sola Camera (parlo ovviamente di una Camera con poteri diversi rispetto all'attuale sistema bicamerale perfetto). Sentendoci profondamente autonomisti, riteniamo infatti che una seconda Camera o comunque una Camera delle regioni o delle autonomie non rappresenti

un rafforzamento di queste ultime ma un loro appiattimento, una loro omologazione. Tutto questo non corrisponde alla vera esigenza di autonomia. Capisco di più ed anzi apprezzo – anche se non è la mia opinione – la tesi (per altro nuova rispetto a quelle avanzate nel passato) del partito democratico della sinistra relativa ad un Senato delle garanzie. Non capisco invece un Senato (o una Camera) delle autonomie e delle regioni, per quanto ho detto fin qui.

Dunque, la prima questione è quella della partecipazione, che deve portare ad una autonomia legislativa e delle regioni in un forte Stato regionale che, appunto perciò, al suo vertice ha una sola Camera di 400 deputati. Si può discutere poi se essi dovranno essere 400 o 500. Perché infatti deve esistere una Camera composta di 630 deputati? Certo, comprendo benissimo il riferimento alla popolazione. Ma sono stato a lungo senatore e come tutti sanno il Senato svolge le stesse funzioni della Camera; quest'ultima però ha 630 deputati, mentre il Senato conta 315 componenti: è esattamente la metà. Ciò significa che, anche con un numero inferiore di parlamentari, si possono svolgere le funzioni legislative, tanto più quando esse rivestono grandissima rilevanza ma sono concentrate su quei compiti fondamentali di alta legislazione di cui ho parlato.

D'altra parte, credo che ben pochi propongano di mantenere le due Camere così come sono: avevano ragion d'essere in una fase della nostra storia che non ci appartiene più, immediatamente dopo una guerra ed una dittatura che manifestavano la necessità di essere ipergarantiti. Le due Camere con identici poteri e funzioni servivano a far sì che gli eventuali errori dell'una potessero essere corretti dall'altra.

Un'altra considerazione è stata da me già anticipata e si riferisce alla stabilità dei governi delle nostre istituzioni. Noi proponiamo un governo con dei ministeri che corrispondano soltanto alle funzioni che sono in capo allo Stato – perlomeno alla parte centrale dello Stato, in quanto

questo è fatto di regioni, di comuni e di province –, cioè all'assemblea nazionale (così noi proponiamo si chiami l'unica Camera). Solo quelle sono le funzioni presenti nel governo, o meglio, i ministeri. E su questo bisogna intenderci perché vi è stato qualcosa di assurdo in Italia: un referendum ha abrogato il Ministero dell'agricoltura – ognuno di noi ha votato come ha creduto –, la maggioranza ha deciso di abrogare quel ministero, ma esso è stato mantenuto cambiando semplicemente il nome. Una cosa kafkiana ma, d'altra parte, con una sua logica interna, perché il referendum abrogativo ha determinato quel vuoto legislativo per cui non si è saputo dire a chi dovessero essere attribuite quelle funzioni. Allora, occorre che i ministeri – quello dell'agricoltura o dell'industria o del turismo o della sanità, per parlare di competenze che vanno assegnate alle regioni – debbano sparire, ma non è detto che debbano sparire i ministri, che possono rimanere: ministri senza portafoglio, ministri che hanno il compito di stabilire un rapporto con la Comunità europea, di coordinare le attività, di approfondire l'esame, la conoscenza delle materie relative alle loro funzioni.

Quindi, un governo con pochi ministeri, con un premier indicato dagli elettori e, comunque, nominato dal Parlamento. Un governo come espressione di una maggioranza, che possa ottenere, tramite un meccanismo elettorale *ad hoc*, un premio di maggioranza tale da consentire ad esso di governare con una maggioranza stabile, sicura; anzi, con delle garanzie ulteriori che, per quanto ci concerne, sono il frutto di una riflessione attenta che modifica anche orientamenti che la nostra forza politica o altre forze politiche dalle quali noi deriviamo in grande parte avevano nel passato: mi riferisco, per esempio, allo sbarramento del 5 per cento, che consideriamo necessario per evitare la proliferazione dei partiti politici e per consentire stabilità all'opera di governo.

Questione per noi delicatissima è quella della sfiducia costruttiva. Perdonatemi la banalità, ma voglio portare un

esempio: nei confronti del governo Dini in certi momenti si è determinata una maggioranza contraria, formata dai partiti del centro destra e da rifondazione comunista; quindi, senza la sfiducia costruttiva si sarebbe potuto mettere in crisi quel governo, mentre con la sfiducia costruttiva ciò non sarebbe stato possibile, perché contro un governo i deputati di alleanza nazionale e i deputati di rifondazione comunista insieme possono avere la maggioranza, ma è inimmaginabile che possano mettersi insieme per formare una nuova maggioranza di governo. È dunque una garanzia ulteriore, diciamo pure « antiribaltone », se si vuole usare l'espressione a cui si è fatto ricorso in tante altre circostanze. Dunque, garanzie di stabilità, di governabilità accompagnate ad una diffusa partecipazione, in primo luogo sul piano legislativo. Di qui la nostra polemica molto ferma e la nostra opposizione non pregiudiziale – perché ognuno è qui per mettere a confronto la propria opinione con quella degli altri – ma recisa ad ogni forma di presidenzialismo o di semipresidenzialismo, di cui non troviamo la *ratio*; ne comprendiamo bene il significato ma non la *ratio*, non la logica rispetto a questa esigenza di stabilità, di governabilità, di efficienza. Per garantire efficienza, stabilità, governabilità e, ancora di più, il buon governo, non c'è nessuna ragione per avere una Repubblica di tipo presidenziale. Vi sono altre ragioni, ma sono di altra natura, e quelle sì che sono ragioni ideologiche o più propriamente, se volete, ragioni ideologiche derivanti da una concezione di classe. La visione presidenzialista appartiene ai poteri forti, che vogliono avere anche sul piano politico il dominio che hanno sul piano economico; è logico che sia così, non è logico che forze che non si richiamano a quei poteri ed a quegli interessi possano fare concessioni ad una tale concezione.

Si è voluto fare ironia su una battuta pronunciata durante il dibattito in aula, che peraltro non era mia ma del presidente Mitterrand il quale una volta ha affermato che una repubblica presidenziale è più che una monarchia, infatti i

poteri di un presidente eletto dal popolo sono più grandi di quelli di un re. È la verità, proprio perché un re – nell'Europa contemporanea – non ha il potere cogente che viceversa avrebbe un presidente eletto dal popolo nei confronti del Parlamento e della propria stessa maggioranza.

Non sono ragioni di efficienza e di stabilità che possono portare ad una soluzione presidenzialista, ma esigenze di altro tipo, cioè quelle di sottrarre alla dialettica, al confronto e al conflitto la soluzione dei problemi della società. Il presidente è libero dal dover tenere conto del conflitto. È un'illusione, che magari può durare per un periodo non breve, ma è un'illusione, perché il conflitto è ineliminabile: la storia millenaria è frutto di conflitti, non vi è sviluppo senza conflitto, tanto meno vi sono sviluppo sociale e progresso, ed il conflitto deve trovare la sua sede per esprimersi, se questo viene meno le cose si complicano come si stanno complicando in altri paesi.

Conoscete la mia fede antifascista; non posso avere nessuna simpatia per le posizioni del signor Le Pen in Francia, ma considero aberrante il fatto che un partito che in quel paese ha circa il 20 per cento dei voti non abbia neanche un deputato in Parlamento. Quelle istanze, quelle esigenze, quei sentimenti, quelle vocazioni trovano allora altre vie, altri modi per esprimersi non istituzionali, con conseguenze gravissime sulla vita politica del paese.

Sono democratico ed ho grandissimo rispetto ed una grande ammirazione per la democrazia inglese, per il paese che è stato probabilmente il primo al mondo per quanto riguarda le regole della democrazia, ma non è democratico un paese nel quale un partito che corrisponde ad un'esigenza attuale, moderna, europea come quello degli ambientalisti, che ha in Inghilterra quasi il 18 per cento dei voti, non abbia neanche un deputato.

Nella nostra visione il massimo di partecipazione con il massimo di stabilità porta logicamente e razionalmente a concepire l'esigenza di una rappresentanza il più possibile proporzionale nel Parla-

mento. Non vedo cosa possa esserci di più efficace di questo: un Parlamento che sia in larghissima parte lo specchio della società ma con le garanzie della stabilità (abbiamo proposto lo sbarramento, la sfiducia costruttiva, il premio di maggioranza), un Governo fondato sull'efficienza e quindi anche sulla possibilità di un'agibilità molto forte. Questa potrebbe essere la soluzione istituzionale ed elettorale a mio parere più valida per l'avvenire del nostro paese.

ACHILLE OCCHETTO. Signor presidente, nella discussione che si è avuta fino a questo momento sono stati schierati in campo, come eserciti ben allineati prima della battaglia, i vari schemi organizzativi; non vi è dubbio che dietro ciascuno di essi c'è una visione dell'organizzazione democratica, ma non necessariamente solo quella, nel senso che il rispetto di alcuni principi, criteri fondamentali e valori può trovare soddisfazione all'interno di diverse soluzioni relative alla forma di governo e di Stato, naturalmente entro certi limiti.

Proprio per questo, come feci presente intervenendo a suo tempo nella Commissione bicamerale presieduta dall'onorevole De Mita, dobbiamo, a mio avviso, prima intenderci sul tipo di democrazia che vogliamo, sul progetto democratico (Cosutta parlava poco fa di alcuni criteri) che intendiamo mettere in campo per farne poi discendere le opzioni strategiche e quelle organizzative. Con ciò intendo dire che dobbiamo individuare con chiarezza le esigenze e i criteri che intendiamo affermare, indicando le linee di confine oltre le quali l'affermazione unilaterale di un'esigenza o di un valore porta all'annebbiamento o allo svuotamento di un altro. Ma allora devono essere chiari non solo il futuro e la qualità del nostro progetto, ma anche gli inconvenienti, le storture che con la nostra azione riformatrice intendiamo superare.

In primo luogo, cerchiamo di togliere di mezzo i falsi problemi: pensiamo forse a una democrazia senza partiti, come qualche volta si dice in polemica con il maggioritario? Certamente no, ma ad una

democrazia non dominata dai partiti, sì. Non vi è dubbio che nella campagna contro i partiti vi è stato e vi è molto di malsano e di rischioso, ma è nostro dovere non smarrire mai il crinale che separa ciò che in questa polemica è strumentale e pretestuoso da ciò che invece è fondato, il crinale tra ciò che viene messo in campo per spianare la strada ad un intervento diretto dei poteri più aggressivi dell'economia, della finanza e dell'informazione (come ricordava poco fa Cossutta, ed il problema è presente a molti di noi) e ciò che invece è maturato nella coscienza del paese come critica, ripulsa morale e persino ribellione nei confronti del vecchio sistema.

Tuttavia, credo che non si debba accettare che si vogliano capovolgere i valori della nostra Repubblica e con essi le grandi conquiste di civiltà politica, le ragioni di una vita pubblica organizzata intorno a libere associazioni di donne e di uomini, forze che competono intorno a partiti intesi e vissuti come progetti di rinnovamento del paese, di consolidamento ed espansione della democrazia.

Occorre fare un passo avanti nella direzione della riforma dei partiti, della loro democrazia interna, dei loro rapporti con le istituzioni, e quindi segnare il limite del partito nel nostro sistema istituzionale.

Nel 1992 presso la Commissione bicamerale prevedevamo che le forme e i protagonisti della vita pubblica fossero destinati a mutare e ad evolversi negli anni e che probabilmente sarebbe stato possibile – dicemmo allora – fare riferimento ad almeno due livelli compresenti di organizzazione politica: il partito da un lato, operante come soggetto pubblico più distaccato dall'immediato rapporto con l'istituzione, e il *rassemblement* o la coalizione, intesa come forma di organizzazione della rappresentanza alla quale concorre una pluralità di partiti, movimenti ed associazioni.

Oggi queste previsioni si sono in parte realizzate, ma molte volte nel segno del vecchio cartello elettorale tra i partiti. Il problema dell'omogeneità delle maggio-

ranze programmatiche, in contrapposizione alla rissa dentro le coalizioni, credo non sia stato ancora risolto in modo compiuto. Ne discende che uno degli obiettivi fondamentali che ci deve guidare nell'opera di riforma è l'affermazione di una prospettiva politico-istituzionale che favorisca la competizione tra forze programmaticamente alternative, con la consapevolezza – come dirò in seguito – che una simile prospettiva deve accompagnarsi all'esigenza di garantire la rappresentanza anche di forze non residuali, che non intendano associarsi a confederazioni e a coalizioni. E noi abbiamo tutti gli strumenti tecnici per impedire casi come quelli che sono stati ricordati adesso da Cossutta, dell'Inghilterra e della Francia.

Se le cose stanno così, allora a noi interessa che nel nuovo sistema da disegnare siano affermati appunto alcuni principi: il primo è quello di una democrazia delle alternanze, in cui il ricambio del ceto politico diventi un processo fisiologico; il secondo è quello di una democrazia pluralista che includa i partiti politici e che dia spazio a identità politiche e culturali molteplici (non i partiti come sono adesso, ma forze cambiate dalle fondamenta); il terzo è quello della riqualificazione della rappresentanza attraverso la scelta diretta, da parte dei cittadini, delle donne e degli uomini da eleggere. Ma, oltre a questi criteri o avvertenze, quali devono essere gli obiettivi di fondo? In sostanza chiediamoci: perché siamo entrati nel processo di revisione costituzionale? Non bisogna dimenticarlo mai, altrimenti non si comprende o si smarrisce il senso e il significato dell'opera nostra; soprattutto, se non si rimuovono le cause degli inconvenienti che sono alla base delle distorsioni della prima fase della Repubblica, si corre il rischio di dare alla bicamerale un obiettivo di riuscita autoreferenziale, fine a se stesso, una sorta di autosoddisfazione del ceto politico.

Così, però, non si sarebbe fatta un'azione istituzionalmente rilevante: per questo non dobbiamo mai dimenticare il punto di partenza, allorquando da parte

di tutti si è appunto individuato nelle rissose coalizioni tra i partiti non solo un danno formale, cioè di astratta funzionalità istituzionale e democratica, ma qualcosa di più profondo che intaccava l'ordinato sviluppo delle più complessive attività economiche e sociali del paese. Non dimentichiamoci che siamo partiti da fatti rilevanti per la vita quotidiana dei cittadini, come il debito pubblico e la crisi fiscale dello Stato. Centrale era e resta dunque l'obiettivo della capacità di decisione e dell'efficienza democratica.

Non dimentichiamo da cosa siamo stati mossi fin dalla prima bicamerale; non dimentichiamo l'assalto spartitorio alla spesa pubblica. È per tutti questi motivi che dicemmo subito che la riforma poteva realizzarsi solo se si creavano tutte le condizioni politiche ed istituzionali per una competizione reale tra differenti ipotesi programmatiche e di governo. L'alternativa doveva, in questa visione, configurarsi non come puro schieramento di forze ma su basi programmatiche; il nostro pensiero a tal proposito era chiaro e l'abbiamo ripetuto fino alla noia. Se le forze democratiche non intervenivano – ecco perché ci siamo mossi con decisione sul terreno della riforma – per porre su basi reali i problemi effettivi del rinnovamento istituzionale, del rinnovamento della politica, si correva il rischio di un'uscita dalla crisi in senso regressivo.

Da qui nasceva l'esigenza di una svolta che realizzasse la preminenza dei programmi, il superamento della politica delle formule, una visione delle alleanze politiche e sociali funzionale al progetto programmatico. E su questa base, non sulle generiche declamazioni nei riguardi della degenerazione dei partiti, cercavamo una risposta al distacco fra politica e società; risposta che, badate, non si è fatta attendere quando i cittadini sono stati sollecitati a fare una precisa scelta alternativa dalla nuova legge che rendeva possibile l'elezione diretta dei sindaci. Vorrei sottolineare come in quella impostazione il tema della crisi della governabilità veniva affrontato e non più negato. Tuttavia veniva affrontato non all'interno

di un orizzonte limitato alla politica ma come crisi del governo dei processi reali delle società sviluppate, le cui radici andavano ricercate nell'intreccio tra il sistema politico e la globalizzazione dei problemi, le ristrutturazioni produttive, lo strapotere delle oligarchie economiche, i crescenti vincoli sovranazionali e il rapporto di tutto ciò con la crisi fiscale dello Stato e la stessa questione morale. Il che determinava quella che chiamavamo un'armatura istituzionale troppo stretta rispetto alla organizzazione e concentrazione dei poteri nella società. Ebbene, tutta questa problematica, che è il substrato, la base sociale produttiva, il referente reale della innovazione istituzionale, ha forse perso il suo valore? Credo di no se, come penso, la questione istituzionale nel suo nesso strettissimo con il problema del governo dei processi economici e sociali, in una parola con la possibilità stessa di governare per davvero, rimane la questione capitale per avviare la seconda fase della Repubblica; allora, non possiamo continuare a negare i presupposti culturali della riforma istituzionale.

Tutto semplice dunque? No, tutto sicuramente ed estremamente complicato. Credo che abbia fatto bene l'onorevole De Mita, intervenendo in questa Commissione – invece di limitarsi a sostenere una particolare soluzione organizzativa – a porre il problema dell'equilibrio tra diversi principi, in particolare quello delicatissimo tra efficienza e partecipazione, problema che è stato ripreso anche adesso da Cossutta.

Questo è indubbiamente uno dei problemi fondamentali che abbiamo dinanzi; però, guardiamoci dalle false soluzioni, come quella che asserisce che la partecipazione è garantita dai partiti in difesa della partitocrazia – ho già detto sulla riforma dei partiti – o come quella che affida le sorti della partecipazione, non si sa perché, alle dimensioni della quota proporzionale.

In realtà, se vogliamo prendere sul serio tale tema, occorre muovere dalla consapevolezza che il problema della partecipazione non lo si risolve tutto dentro

la forma di governo, come dimostra la stessa esperienza americana delle società intermedie. Più in generale lo si risolve nella più complessiva riforma democratica dello Stato, di cui il federalismo è un pilastro fondamentale; lo si risolve nel rapporto tra forma di governo e forma di Stato. Un rapporto che a partire dai temi della democrazia economica risponda all'esigenza irrinunciabile di costruire le condizioni di una democrazia e di una libertà reali; una costruzione istituzionale capace di rispondere sia all'esigenza della stabilità, sia a quella della più ampia partecipazione.

Dove è scritto, ad esempio, che con l'elezione diretta del premier non si possono affrontare i temi della libertà nell'informazione o quelli della democrazia economica? La partecipazione può essere allargata anche con un premier legato alla sua maggioranza, condizionato da una macchina statale non più centralista, circondato dalle istituzioni del federalismo, controllato da un Parlamento dai poteri netti e forti, contestato da una opposizione salda nei suoi inalienabili diritti. E tutto ciò in un sistema dove il popolo è più sovrano di prima. Mi si può rispondere: sono chimere! Ma non si può dire che così si apre la strada all'autoritarismo.

Naturalmente il legislatore — come si dice — deve andare a fondo, deve scandagliare tutti i rischi interni alla riforma stessa; deve operare con spirito di verità e non mosso dalla furbizia o da cupidigia di parte.

Abbiamo forse fatto male, onorevole De Mita, a fare le elezioni anticipate, senza completare la riforma dell'ordinamento, quando tutto il popolo italiano, e con lui la grande stampa, le voleva subito, in polemica con il Parlamento degli inquisiti? Sicuramente non è stato un bene, su questo sono d'accordo, ammesso che si potesse fare diversamente. Allora, tanto più non vedo perché non si debba completare l'opera adesso e correggerla là dove è stata sbagliata senza contraddire le esigenze poste dal movimento referendario.

Se invece ci soffermiamo, per comodità di esposizione, sui due grandi filoni cul-

turali che hanno improntato di sé le istituzioni di vari paesi, quello giacobino e quello anglosassone, credo che sia essenziale che la combinazione tra nuova forma di governo e nuova forma di Stato fuoriesca dallo schema giacobino per accogliere alcune rilevanti ispirazioni della cultura anglosassone come, oltre alla valorizzazione delle comunità intermedie, quella delle autonomie sociali, l'attenzione al pluralismo delle istituzioni, l'autogoverno e il federalismo.

Quindi, lo ripeto, essenziale è trovare un giusto equilibrio tra principi.

Come si vede, onorevoli colleghi, se riusciremo ad individuare alcuni obiettivi fondamentali della riforma, il problema diventa quello della ricerca dei più equilibrati rapporti tra i diversi valori e principi che si intende assicurare. Ciò richiede a tutti noi un sapiente lavoro di equilibrio, una capacità di scelta ponderata e finalizzata a valorizzare e a preservare tutti i fondamentali obiettivi della riforma.

In questa fase diventa pertanto prioritario definire l'equilibrio a cui subordinare e da cui far discendere le tecniche.

Ad esempio, l'esigenza di garantire la rappresentanza delle differenti forze politiche e culturali deve spingersi — a mio avviso — non oltre il limite travalicato il quale gli altri obiettivi, e principalmente quello volto a dare al cittadino la possibilità di scegliere la maggioranza di governo, vengono impediti ed offuscati. Direi che occorre definire il *quantum* di rappresentanza proporzionale capace in modo ottimale di salvaguardare sia il principio pluralistico della rappresentanza sia l'esigenza di mettere in campo l'alternanza garantendo, al tempo stesso, la stabilità.

Questa bicamerale è dominata da una significativa e importante consapevolezza, quella sottolineata da D'Alema nel suo intervento inaugurale, cioè che il lavoro di riforma istituzionale non è stato completato e che la transizione, tuttora in corso, richiede un ulteriore sforzo di rinnovazione. Sono d'accordo.

Siamo dinnanzi ad una transizione che ha già dato alcuni significativi risultati in seguito al processo che si è aperto con i referendum elettorali: un inizio di bipolarizzazione del sistema politico; la destrutturazione di un centro immobile e la conseguenza rottura dell'unità politica dei cattolici; l'acquisizione positiva dei partiti cosiddetti estremi ad una politica di governo.

Badate, non è poca cosa nella storia di questo paese. Ma se si rimane fermi, anche queste acquisizioni possono degenerare e indurre mali più rischiosi di quelli che si è voluto superare.

Non c'è dubbio che — come è stato fatto osservare — la transizione dal sistema proporzionale all'uninomiale è rimasta incompiuta, con l'effetto di aggravare anziché sanare la frammentazione delle forze politiche, causa prima dell'instabilità dei governi.

Ma allora voler procedere per superare i limiti lasciati aperti dall'attuale situazione non può voler dire il ritorno ad una maggiore quota proporzionale per riaffermare un'identità di partito o per facilitare la formazione di un centro che sia una sorta di ago della bilancia.

In sostanza, io invoco l'esigenza di prendere atto dei limiti, ma per andare avanti e non per tornare indietro.

E permettetemi di dire che a volte si affermano cose singolari sui rischi devastanti delle transizioni, sugli effetti destrutturanti delle innovazioni (ed è strano che questa paura per i rischi delle destrutturazioni venga dalla sinistra). Come se le rotture, le innovazioni o le rivoluzioni non avessero sempre avuto o recato con sé momenti squilibranti — persino delle perdite secche — a cui occorreva porre rimedio.

Il problema che ne deriva è sempre lo stesso: o il riequilibrio in avanti o la restaurazione.

Questo è, onorevoli colleghi, l'esile filo di demarcazione sul quale saremo costretti a muoverci.

Nello stesso tempo, dobbiamo essere molto attenti nel fissare i veri paletti di un'autentica riforma istituzionale, che ri-

sponda ai requisiti cui accennavo prima. Infatti, siamo tutti abbastanza accorti per sapere che mai la restaurazione si è presentata sotto le vesti di un mero ritorno al passato.

No, non è così; conosciamo l'insidia. Il più delle volte si restaura accogliendo ciò che inevitabilmente deve essere accolto. Per questo ritengo sia utile mettere subito le mani avanti e fissare con chiarezza i paletti — come dicevo — entro i quali disegnare la vera grande riforma.

Lo dobbiamo fare senza infingimenti e apertamente, per capire in tempo se la bicamerale (attraverso i suoi soggetti politici, perché sono questi ad esserne responsabili) assumerà come suo un processo che fino ad ora si è mosso attraverso picconate esterne — come è stato detto — portandolo a compimento oppure se subirà, per rimanere dentro la metafora, la tentazione termidoriana.

A mio avviso, per portare a compimento il processo innovatore, sono decisivi punti di riferimento, paletti, quali il bipolarismo, l'alternanza, la scelta diretta da parte dei cittadini del Parlamento e del Governo, la stabilità ed il superamento delle coalizioni rissose. In tale contesto un pre-criterio essenziale per giudicare l'equilibrio tra queste diverse esigenze è rappresentato dal maggioritario. Il metodo maggioritario uninomiale è il più omogeneo ad un vincolo lineare e trasparente tra il voto degli elettori, la maggioranza che governa ed il premier. Al contrario, il metodo maggioritario di coalizione (con il premio di maggioranza) alimenta una forte concorrenza tra i partiti della stessa coalizione, conduce ad un controllo di fatto dei partiti sul governo, vanifica il potere di decisione degli elettori. Se si vuole per davvero un sistema istituzionale fondato sul rapporto vincolante tra voto dei cittadini, maggioranza e premier, occorre che la quota destinata al recupero proporzionale non sia finalizzata ad isterilire il principio maggioritario, ma a garantire a forse minori la presenza e la voce in Assemblea.

L'insieme di questi accorgimenti dovrebbe impedire che si dia vita ad un

sistema istituzionale che contenga delle ipotesi di riforma proprie di una seconda Repubblica solo il rafforzamento degli esecutivi, e contenga altresì della prima Repubblica il rafforzamento delle segreterie dei partiti. Sarebbe per davvero un brutto capolavoro!

La bicamerale potrebbe chiudere i battenti dicendo di avercela fatta, ma il paese avrebbe acquisito solo il peggio di tutte le ipotesi in campo. Per sventare un simile pericolo, ritengo utile un dialogo aperto e franco tra i sostenitori del premierato e quelli del semipresidenzialismo alla francese. Per me è fondamentale che entrambi gli schemi organizzativi rispondano a quei criteri, o ad equilibrio tra i criteri, di cui parlavo prima, per impedire comunque il pasticcio istituzionale. Personalmente, vedo tutti i vantaggi dell'elezione diretta del premier. In primo luogo, vedo con chiarezza il fatto che la soluzione del premier salvaguarda di più alcuni poteri del Parlamento, mentre il capo dello Stato in Francia assume alcuni poteri del Governo ma non è sindacabile né rimovibile dal Parlamento. Si trova, per certi versi, nelle condizioni di un monarca costituzionale. Inoltre, in Francia il capo dello Stato può sciogliere il Parlamento senza sottoporsi anch'egli al giudizio del corpo elettorale. Proprio per questo, ritengo che, in ultima analisi, la proposta del semipresidenzialismo potrebbe essere accettata o presa in considerazione, a patto che siano introdotte alcune correzioni che tolgano quel carattere di monarchia costituzionale di cui parlavo.

Per quel che riguarda il merito delle soluzioni, dunque, la mia preferenza va al governo del premier: un premier che sia eletto dai cittadini contestualmente alla sua maggioranza, preferibilmente con un voto a due turni, ma anche ad un turno unico se si introducono le primarie, sulle quali mi soffermerò in altra occasione. Un premier che, in caso di dissoluzione della maggioranza stessa, abbia quella che definirei la facoltà del « primo colpo », sia cioè non obbligato ma legittimato allo scioglimento delle Camere.

Trovo anche, in parte, persuasivo il modello semipresidenziale alla francese, ma solo in un versione corretta, arricchita di pesi e contrappesi, in quanto essa offra indispensabili garanzie sia di governabilità sia di spazi per l'esercizio dell'opposizione, che nel sistema originale non si danno a sufficienza.

Trovo invece azzardate ipotesi come quella di un presidenzialismo senza poteri, che sembrano frutto di calcoli tattici e di improvvisazione e che, anche contro le intenzioni di chi le propone, potrebbero aprire il varco a soluzioni di tipo plebiscitario. Se infatti plebiscitarismo si ha quando un centro fortemente legittimato cerca di arrogarsi poteri che non gli sono formalmente riconosciuti, invocando la piazza contro altri centri istituzionali rappresentativi, ebbene l'ipotesi di un presidente eletto dal popolo ma che abbia scarsi poteri, che fronteggi un governo eletto dal Parlamento, è quasi un caso da manuale di sistema esposto a tentazioni plebiscitarie.

E invece, l'evoluzione sociale ed economica del paese, la stessa prospettiva europea e, per converso, i pericoli secessionisti rendono necessaria una nuova politica e nuovi assetti istituzionali. Contro il pericolo secessionista, infatti, il segreto è quello di dotarsi, per così dire, di un'armatura statuale antisismica, di una struttura istituzionale insieme più flessibile e più capace di decidere.

Il federalismo deve essere federalismo e non mero decentramento. Il che comporta una riorganizzazione complessiva dello Stato e un deciso e chiaro superamento del bicameralismo.

Si devono infatti fronteggiare due movimenti apparentemente di segno opposto e che però devono integrarsi: il primo, che porta ad una dislocazione sempre più sovranazionale dei poteri sull'onda dei processi di globalizzazione, e che guarda alla prospettiva della federazione europea; il secondo, che preme per una valorizzazione dei poteri locali, quelli più vicini al cittadino.

Solo un sistema di governo e una forma di Stato del tipo di quello di cui si

è detto è in grado di padroneggiare, di non lasciarsi sfuggire di mano tale duplice processo.

Mentre è inimmaginabile che questo obiettivo possa essere perseguito con i vecchi metodi, con le vecchie coalizioni e consociazioni. Sostenerlo è anzi una provocazione al buon senso.

Se si vogliono vincere le resistenze conservatrici (che sono forti se così tenace è l'attrito che si incontra lungo questo percorso), è auspicabile che, sollecitati da un'iniziativa chiara e precisa, emergano nei due schieramenti — per usare un'espressione frequentemente usata — di destra e di sinistra sia gli innovatori che i conservatori. Giacché sulle questioni istituzionali la differenza non passa tra destra e sinistra, ma riguarda la volontà di innovare anche parzialmente una direzione che considero di restaurazione. Credo debba apparire con chiarezza lo spartiacque tra queste due posizioni.

Un'ultima considerazione. Molti oratori hanno sostenuto o caldeggiato un'ipotesi rispetto ad un'altra usando il criterio di maggiore aderenza alla realtà nazionale.

Un criterio che va assunto in termini storici generali — non c'è dubbio — ma non assolutizzato, perché se noi assumiamo come obiettivo — e su questo siamo tutti o quasi tutti d'accordo — un sistema maggioritario, bipolare, per l'alternanza, è del tutto evidente che introduciamo una novità rispetto alla peculiare storia italiana, a quel filo conduttore che dal « connubio », e dal trasformismo è passato attraverso il giolittismo, il centro-sinistra e l'ipotesi di compromesso storico.

Il nostro compito non è dunque quello di ricalcare la realtà politica nazionale ma di introdurre un elemento di progetto, una correzione e non un'adesione allo schema del vecchio sistema politico. Infatti, non per capriccio o per motivi di estetica istituzionale noi siamo qui, ma perché abbiamo alle spalle il blocco del sistema politico, la crisi di un sistema, il deficit pubblico.

Da questa bicamerale quindi si esce in avanti solo se avremo dimostrato di avere capito perché ci siamo entrati; solo se

avremo fornito una soluzione positiva all'azione destrutturante dei referendum e non se ne avremo soffocate, distorte o falsamente accolte le istanze innovative.

MARCO BOATO. Signor presidente, colleghi senatori e deputati, credo sia stato un errore ritenere nell'XI legislatura che bastasse cambiare la legge elettorale per mutare poi il sistema politico istituzionale, prescindendo dalle riforme costituzionali. La XII legislatura e, prima ancora, le elezioni del 27 marzo 1994 si sono allora incaricate di dimostrare la fallacia di tale illusione. Credo quindi che sia stata opportuna l'iniziativa dei senatori che, nell'esaminare la legge costituzionale che ha istituito questa Commissione parlamentare per le riforme costituzionali, hanno espunto dalle competenze originariamente previste la legge elettorale, perché altrimenti la tentazione in questa direzione (la coazione a ripetere lo stesso errore) avrebbe potuto essere fortissima e il rischio di fallimento, per l'anteposizione della legge elettorale alle riforme costituzionali, avrebbe potuto essere altrettanto forte. Questo non vuol dire che noi non possiamo parlare di materia elettorale (come il presidente D'Alema giustamente ci ha ricordato), discuterne, tenerne conto, riferirci alle relative questioni. Resta fermo però che la nostra competenza è quella di proporre un progetto organico di riforma della seconda parte della Costituzione, e non una legge elettorale.

È stato un errore, anche, sottovalutare la portata sul sistema italiano dei cambiamenti epocali del 1989 e dei loro successivi riflessi geopolitici, con la fine della guerra fredda e della contrapposizione comunismo-anticomunismo.

È stato un errore sottovalutare la crisi del sistema politico e istituzionale italiano, di cui a mio parere la vicenda di Tangentopoli è stata solo un drammatico — tragico, per alcuni aspetti — epifenomeno, un effetto perverso del consociativismo partitocratico e della crisi della politica, ma non la causa.

È stato un errore sottovalutare la crisi profonda del rapporto tra Stato centrale e

il sistema delle autonomie, e ancora, la crisi profonda del rapporto tra Stato e cittadini.

È stato un errore contrapporre, di volta in volta, l'esigenza di rappresentatività e il requisito della governabilità, alimentando, da un lato, la permanente instabilità governativa e, dall'altro, la frammentazione politica.

È stato, da ultimo, un errore ritenere che, in una fase di crisi acuta e di emergenza giudiziaria, il sistema delle garanzie potesse essere messo fra parentesi « provvisoriamente » e l'equilibrio fra i poteri dello Stato potesse essere impunemente destabilizzato.

In sintesi, è stato un errore interrompere il processo di transizione dal vecchio ad un nuovo sistema politico e istituzionale. Ora noi dobbiamo riprendere questo cammino interrotto e dobbiamo portarlo, con coerenza e determinazione, a compimento.

Hanno fatto bene il presidente D'Alema e altri colleghi, da varie parti, a ricordare che materiale istruttorio a questo riguardo ormai se ne è accumulato in grande quantità, e anche di pregevole valore, sia pure tenendo conto del contesto storico-politico diverso in cui di volta in volta, a partire dalla fine dell'VIII legislatura, è stato elaborato. Ed è questo il motivo per cui è opportuno che, nel dibattito generale, non scendiamo in particolari troppo tecnici, non perché non siano importanti (sono invece importantissimi), ma perché lo faremo all'interno dei comitati e poi nella fase conclusiva, quando voteremo i singoli articoli ed emendamenti. Ma nella fase iniziale del dibattito, dedicata all'inquadramento generale dei problemi, non credo sia necessario essere troppo puntuali.

Il punto di partenza fondamentale è che, dopo una sorta di contrapposizione frontale « muro contro muro » nella fase iniziale della legislatura (l'ipotesi della Costituente, da una parte - ipotesi del resto del tutto legittima -, e l'ipotesi, altrettanto legittima, delle Commissioni speciali, di rilevanza puramente regolamentare, dall'altra), abbiamo trovato tutti

un terreno comune nell'istituzione con legge costituzionale di questa Commissione.

Ora che la Commissione bicamerale da un paio di settimane ha cominciato i propri lavori, sulle riforme costituzionali non sono più possibili ricatti e condizionamenti pregiudiziali; ricatti e condizionamenti pregiudiziali che pure qualcuno ha incautamente tentato di porre in essere nelle settimane immediatamente precedenti. È stato un gioco troppo strumentale e pretestuoso che è fortunatamente fallito. Era stato proposto cercando come interlocutore il Polo delle libertà. E responsabilmente, a mio parere, il Polo l'ha lasciato cadere.

Ora non ci sono più né scorciatoie né avventurismi possibili. Il percorso indicato dalla legge costituzionale istitutiva della Commissione bicamerale è quello che può finalmente portare ad una revisione organica della seconda parte della Costituzione, nelle quattro grandi materie (non sono solo quelle, ma in particolare quelle) che tutti conosciamo: forma di Stato, forma di governo, bicameralismo, sistema delle garanzie. Tuttavia non solo di questo si tratta. Il collega Pieroni, che è intervenuto in una precedente seduta, ha ricordato l'importanza prioritaria che noi attribuiamo alla riforma federalista dello Stato, con le necessarie conseguenze anche sul sistema parlamentare. Debbo qui confermare che noi siamo anche contrari a qualunque forma di presidenzialismo, ritenendo questa proposta non una proposta autoritaria, come qualcuno ha detto, inaccettabile per ragioni di democrazia, ma perché riteniamo questo modello costituzionale non il più adatto per la riforma della nostra Costituzione e della nostra Repubblica.

Riteniamo, in particolare, necessario che in tema di forma di governo si sappia valorizzare sia l'indicazione degli elettori rispetto alle candidature a primo ministro collegate a coalizioni elettorali (come di fatto è già avvenuto nelle elezioni politiche del 1994 e del 1996, ma in questi due casi senza alcuna rilevanza e senza alcun aggancio costituzionale), sia il rapporto

stretto tra il primo ministro, la sua maggioranza, il suo programma ed il Parlamento come espressione della sovranità popolare.

Pensiamo inoltre che vada rafforzato il sistema delle garanzie, per dare completezza ad un rinnovato, forte ed equilibrato sistema istituzionale, senza alcuna prevaricazione reciproca fra i diversi poteri dello Stato.

Ed è molto importante che, alla fine dei nostri lavori (e non pregiudizialmente, come qualcuno aveva tentato di fare), vi sia un pronunciamento finale, solenne, consapevole, razionale dei cittadini sul nostro progetto conclusivo, tramite referendum popolare. Questa sarà una garanzia democratica per tutti e sarà — io mi auguro — il suggello positivo dell'opera di riforma costituzionale, che avremo saputo realizzare. Pretendere che i cittadini si pronunciasse *a priori*, sotto contrapposte spinte emotive e nell'assenza di progetti definiti, sarebbe stato puramente demagogico, un modo per affossare tutto e per bloccare nuovamente il processo riformatore. Prevedere invece che i cittadini si pronuncino sul progetto conclusivo, di cui conosceranno gli esatti contenuti e l'effettiva portata riformatrice, è un segno di altissima consapevolezza e responsabilità democratica. Dal 1974 in poi i cittadini italiani, ogni volta che si sono pronunciati tramite referendum, hanno fatto emergere il volto di un paese maturo e democratico. Ora noi parlamentari dobbiamo essere all'altezza di questa responsabilità riformatrice e del giudizio popolare finale, che sui suoi risultati sarà dato.

Ho accennato alle questioni fondamentali; le ripercorro sinteticamente e brevemente.

Per quanto riguarda la forma di Stato, è evidente che il tema centrale sarà quello di un mutato rapporto fra Stato centrale e regioni, e non solo con le regioni, ma con l'intero sistema delle autonomie. Vorrei semplicemente richiamare l'attenzione (ma so che molti colleghi hanno già manifestato questa attenzione) sul fatto che tutti noi, me compreso, utilizziamo ormai liberamente il concetto di federa-

lismo, ma che cosa voglia dire esattamente « federalismo », per uno Stato centrale che intenda andare in questa direzione, non è scontato. Ricordo uno dei punti « bassi » della Commissione bicamerale dell'XI legislatura; il presidente De Mita ed altri colleghi se lo ricordano sicuramente. Quando la parola « federalismo » venne pronunciata la prima volta in quel dibattito (che è consegnato agli atti), fu il capogruppo, se non ricordo male, della democrazia cristiana di allora, Gava, a dire: « di federalismo qui non si parla ». E bastò questa dichiarazione di Gava per chiudere il capitolo.

Per molti altri aspetti sentiamo ancor oggi la vicinanza rispetto a quel dibattito: gli atti di quella Commissione sono ancora oggi di straordinario interesse. Ma l'episodio — che poi non è solo un episodio — che ho ricordato, il soggetto che fece quella dichiarazione e il suo contenuto, ci fanno capire quanto i tre anni passati siano stati veramente epocali. Eppure, parlare di federalismo non in riferimento a singoli Stati sovrani che decidono autonomamente di rinunciare ad una parte della loro sovranità per unirsi in forma federale, ma rispetto ad uno Stato centrale e centralizzato, sia pure con una dimensione regionale e regionalista nella propria Costituzione (fallimentare, come molti hanno detto) è altra cosa: è cosa molto più complessa e pone problemi di non facilissima risoluzione. Non basteranno delle formule, alle quali inevitabilmente ci dobbiamo autolimitare in questo dibattito iniziale, per risolvere il problema di che cosa voglia dire passare a uno Stato federale partendo da uno Stato unitario che non voglia sottoporsi al rischio di fenomeni di autodeterminazione e secessione.

In questo quadro credo comunque che vada valutata dalla bicamerale la necessità, sia pure in forme diverse rispetto al passato e con un rapporto diverso con le altre regioni, del mantenimento delle autonomie delle regioni a statuto speciale, delle autonomie speciali oggi previste dall'articolo 116 della Costituzione. Vorrei richiamare in particolare l'attenzione

della Commissione, e anche quella del collega Zeller della componente del gruppo misto-SVP, sul fatto che – a tre anni dalla chiusura della vertenza internazionale durata più di trent'anni, arrivata dall'ONU fino al Parlamento austriaco, per la « quietanza liberatoria » che abbiamo ottenuto nel 1993 – immaginare di rimettere in discussione e di spaccare quell'assetto potrebbe essere destabilizzante e fortemente pericoloso, tanto più quando ci si richiama spesso e giustamente all'aggancio internazionale di quell'autonomia speciale, nell'accordo De Gasperi-Gruber.

Per quanto riguarda la riforma del Parlamento, credo ci sia un consenso pressoché unanime sulla necessità del superamento del bicameralismo perfetto. Credo ci sia anche un largo consenso sulla necessità di una differenziazione fra una « camera politica » e una camera che chiamo « federale », sapendo che questo è un concetto indeterminato per il modo e il contesto istituzionale con cui finora lo usiamo. Però, una volta che ne siamo consapevoli, possiamo usarlo, ma dobbiamo sapere fino a che punto ci dobbiamo spingere nella direzione del federalismo. Personalmente suggerirei inoltre ai colleghi della sinistra democratica di riflettere sull'opportunità di ipotizzare la denominazione di « assemblea nazionale » per la camera politica. Credo che possiamo oggi acquisire il superamento di un concetto ottocentesco di « nazione » e prendere atto dell'esistenza di una Repubblica unitaria, che tale deve rimanere anche quando diventasse federale, ma anche del fatto che viviamo in realtà in uno Stato plurinazionale. È questa una questione apparentemente soltanto semantica, però credo che sia di rilevanza teorica e che questo sia un terreno su cui ci possiamo aprire al dibattito politico e culturale che in questi anni è maturato nel nostro paese. Comunque, noi prevediamo una camera politica – la chiamo così, genericamente – a cui sia demandato il rapporto fiduciario con il Governo, con competenze sulla legislazione statale, e una camera federale, delle regioni, delle

autonomie – discuteremo sul nome e sul contenuto –, che esprima il rapporto con le regioni e che abbia competenza sulle leggi organiche.

Credo che sia necessario prevedere non soltanto un certo tipo di leggi di competenza di entrambe le Camere (in primo luogo le leggi di revisione costituzionale), ma anche la possibilità di richiamo reciproco fra camera politica e camera federale, dando la possibilità dell'ultima decisione alla camera di competenza, quindi per le leggi statali alla camera politica e per quelle organiche alla camera federale.

Per quanto concerne la forma di governo, il valore di fondo cui ispirarci – anche questo largamente condiviso – è quello della democrazia dell'alternanza, tanto più in un paese che per mezzo secolo non l'ha conosciuta non solo per la caratterizzazione del sistema politico costituzionale, ma soprattutto per il contesto geopolitico in cui l'Italia si è trovata ad operare: la *conventio ad excludendum*, la guerra fredda, la contrapposizione comunismo-anticomunismo, e via elencando.

Da parte nostra c'è una preferenza netta verso l'ipotesi (senza demonizzare le altre, con le quali ci confronteremo liberamente in questa Commissione e nelle aule parlamentari) del « governo del primo ministro », che comunque sarà un'innovazione fortissima rispetto al ruolo attualmente previsto per il governo dalla nostra Costituzione e dalla prassi consolidata in cinquanta anni: un Presidente del Consiglio dei ministri che ancora oggi può proporre la nomina di un ministro, ma non revocarlo.

Non essendoci nel nostro paese un bipolarismo compiuto (e non essendo auspicabile un bipartitismo: anche nei paesi che vengono evocati come bipartitici, in realtà il bipartitismo non c'è) è opportuno un più diretto raccordo con la volontà degli elettori: candidati a primo ministro collegati a ciascuna coalizione elettorale, ma prevedendo poi l'elezione del primo ministro (questa è la nostra proposta) da parte della Camera politica, a maggioranza dei votanti.

Il collega Fisichella si è misurato con il problema di che cosa voglia dire un'elezione diretta del primo ministro che non abbia una sua maggioranza in Parlamento ed ha immaginato - in Costituzione o nella legge elettorale - requisiti che gli diano questa maggioranza. Vorrei semplicemente - in modo solo allusivo e sapendo che questo è un tema di grande complessità - suggerire al collega Fisichella, e ad altri, di riflettere su che cosa voglia dire un sistema maggioritario (in cui ciascun deputato viene eletto con il 30 o il 40 per cento dei voti, salvo eccezioni) che poi prevedesse anche un premio di maggioranza.

Avremmo un sistema doppiamente maggioritario, e con premio di maggioranza; rischieremo di avere una maggioranza in Parlamento espressione non di una minoranza del paese (questo può avvenire già con l'attuale sistema), ma di una piccola minoranza, attorno al 30 per cento. Il suggerimento del collega Fisichella dà una risposta in termini di governabilità: riconosco che si tratta di una risposta reale; però la legittimazione del primo ministro e della maggioranza di governo sarebbe, secondo me, troppo debole. Si tratta comunque di un tema del quale discuteremo.

Il collega Soda ha avuto la cortesia, nel primissimo intervento in questo dibattito generale, di richiamare la proposta che abbiamo elaborato sia per quanto riguarda l'elezione del primo ministro a maggioranza dei votanti, sia anche per quanto concerne l'ipotesi di una sfiducia costruttiva possibile una sola volta nella legislatura e a maggioranza dei componenti della camera politica, con la previsione, entro un anno dall'eventuale sfiducia costruttiva, dello scioglimento della camera politica.

Ringrazio il collega Soda per aver fatto esplicitamente riferimento al nostro progetto, perché questa ci sembra comunque una mediazione possibile tra le diverse istanze che finora si sono contrapposte su questo terreno.

Bisognerà ovviamente rivedere alcuni aspetti della Costituzione che riguardano

il Presidente della Repubblica, di cui poco si è parlato. Se si esclude - altri legittimamente la proporranno, ma mi pare che ciò sia finora avvenuto con poca forza - l'ipotesi di elezione diretta del Capo dello Stato, bisognerà immaginare una forma diversa per l'elezione del Presidente della Repubblica, che nella nostra ipotesi continua comunque ad avere un ruolo di garanzia e di espressione dell'unità della Repubblica (parlo apposta di « unità della Repubblica » e non di « unità nazionale », sullà base delle osservazioni che ho fatto poc'anzi). Mi riferisco alla partecipazione dei parlamentari europei e a forme di elezione che portino ad una scelta eventuale di ballottaggio entro il quarto scrutinio, se non ci fosse una elezione a larghissima maggioranza nei primi scrutini, ad una riduzione a 6 anni del mandato, alla non immediata rieleggibilità (per eliminare il tormentone che ha riguardato non l'attuale, ma qualunque mandato presidenziale degli ultimi anni), all'abbassamento a 40 anni dell'età per l'elezione a Presidente della Repubblica. Il nostro paese, infatti, conosce livelli di età assai più elevati rispetto agli altri paesi di democrazia avanzata.

Un tema su cui forse si è discusso ancora poco è quello dell'inserimento in Costituzione di un forte vincolo costituzionale in materia di bilancio: si tratta della riforma dell'articolo 81. È necessario prevedere l'inserimento in Costituzione del principio dell'equilibrio finanziario della parte corrente e di limiti rigidi per il ricorso all'indebitamento. Discutiamo tutti e sempre dei parametri di Maastricht, ma troppo spesso prescindiamo dal fatto che abbiamo una Costituzione che ha consentito di fatto - nella lettera e ancora più nella prassi - di arrivare a quei livelli di indebitamento patologico cui siamo giunti.

Incidentalmente voglio dire che noi prevediamo la soppressione, *sic et simpliciter*, del CNEL, con l'abrogazione dell'articolo 99 della Costituzione, in quanto, pur avendo un grandissimo rispetto per i membri attuali del CNEL, ci sembra sostanzialmente un ente inutile.

Da ultimo, voglio rapidamente toccare la questione che riguarda il sistema delle garanzie, perché sembra essere il tema su cui più si è accentuata l'attenzione dell'opinione pubblica, su cui il dibattito è stato più appassionato anche nell'aula di questa Commissione, forse ancor più appassionato di quello sul tema della forma di governo o della forma di Stato.

Un primo aspetto, che forse appassiona meno, ma che è di grandissima rilevanza, riguarda la verifica del ruolo e della composizione della Corte costituzionale. In primo luogo, è necessario prevedere l'allargamento delle possibilità di adire alla Corte costituzionale, possibilmente senza inflazionare questo accesso, perché se immaginiamo che ogni cittadino possa farlo, non so quale livello di lavoro e di composizione della Corte costituzionale dobbiamo immaginare. Comunque, è evidente che dobbiamo allargare le possibilità di accesso alla Corte costituzionale, anche se le forme e gli strumenti li vedremo in relazione agli altri aspetti della riforma costituzionale. Un secondo elemento di riforma, sempre per quanto riguarda la Corte costituzionale, a me sembra essere quello dell'allargamento della sua composizione, da quindici a venti membri, proprio in rapporto alla modificazione della struttura dello Stato in senso regionale e federale.

Ma in realtà, il tema che più ha suscitato attenzione all'esterno e anche un appassionato dibattito di altissimo livello qui dentro (cito, in particolare, l'intervento della collega Parenti, da una parte, e del collega Folena, dall'altra) è quello del sistema delle garanzie sotto il profilo della questione giustizia. Più del dibattito che vi è stato qui dentro, non ho condiviso l'interpretazione che ho letto sui giornali a proposito della contrapposizione fra il ragionare sul rapporto perverso tra giustizia e politica, come ha fatto la collega Parenti, e il ragionare sul rapporto deteriorato tra giustizia e cittadini, come ha fatto il collega Folena. A me paiono, questi, due aspetti entrambi di enorme importanza, e credo che entrambi

debbano essere affrontati da noi, per la parte che ci compete.

Da una parte, vi è il collasso del sistema giustizia, in termini di efficienza, di tempestività, di produttività. Su questo terreno, dove molto, moltissimo può fare la legislazione ordinaria, non occorre immaginare grandi innovazioni per quanto riguarda le riforme costituzionali. Da questo punto di vista, fa bene il ministro della giustizia Flick a richiamare al « pacchetto giustizia » che ha proposto. Sugerirei, però, che egli si astenga dal dare valutazioni su ciò che deve fare la Commissione bicamerale, e poi il Parlamento, per quanto riguarda eventuali modifiche costituzionali. Fa bene, come fa bene, il collega Bassanini, per tutto l'aspetto del decentramento a Costituzione invariata, a portare avanti il proprio progetto, perché esso è essenziale per la vita attuale del nostro paese; fa bene ad immaginare, quanto più è possibile, interventi organici in materia di leggi ordinarie, per far fronte alla bancarotta della giustizia nel nostro paese. Come cittadino ha, ovviamente, il diritto di esprimere le proprie opinioni in base all'articolo 21 della Costituzione, ma come ministro in carica credo, invece, che farebbe bene ad astenersi da giudizi su cosa sia opportuno o meno cambiare sul terreno costituzionale, perché questo è proprio il compito che compete a noi nel nostro insieme, non solo a ciascuno di noi individualmente. Quindi, non metto in contrapposizione le due esigenze fatte emergere dall'intervento del collega Folena e dall'intervento della collega Parenti, ma le pongo, in qualche modo, in modo complementare tra loro.

D'altra parte, è evidente che si è creato un profondo squilibrio tra i poteri dello Stato su questo terreno, e che molti aspetti attengono alla prassi, alla costituzione materiale, a ciò che si è sedimentato negli anni, ai vuoti che sono stati impropriamente riempiti. Ma alcuni aspetti attengono anche alla rilevanza costituzionale della questione giustizia. Non siamo ancora usciti da due decenni di stagioni dell'emergenza: quella terroristica, quella della criminalità organizzata, quella della

corruzione politica, dell'intreccio tra politica e affari. Queste emergenze sono state reali nel nostro paese, non sono state certo inventate da qualche magistrato. Ma non c'è dubbio che il modo in cui queste emergenze sono state affrontate abbia profondamente snaturato il ruolo della magistratura, in particolare di quella requirente.

Quando sento parlare di un approccio sostanzialista e non formalista alla giustizia, penso che, anche se non ci si rende conto, emerge una logica da Stato totalitario. Quando si ritiene che, all'interno della giustizia, il sostanzialismo debba prevalere sul formalismo, a mio parere emerge anche inconsapevolmente una logica da Stato totalitario: tutti gli Stati totalitari hanno fatto riferimento al sostanzialismo giudiziario, rifiutando l'impaccio delle procedure e delle regole.

Questa continua situazione emergenziale, dicevo, ha snaturato il ruolo della magistratura, in particolare di quella requirente: ovviamente non faccio un processo sommario, ma un'analisi. E non mi riferisco solo alla magistratura requirente. Ad esempio, nelle scorse settimane abbiamo avuto pronunce contrapposte fra la V e la II sezione della Corte di cassazione in una materia di enorme rilevanza come la valutazione delle chiamate in correità e dei loro riscontri, e questo è uno dei temi oggi con più forza all'attenzione dell'intero paese.

È dunque importante e fondamentale un intervento in termini di legislazione ordinaria, che ci compete come parlamentari ma non come membri di questa Commissione, ma non è sufficiente. A costo di scandalizzare qualche collega, dichiaro di condividere quasi interamente gli elementi di analisi contenuti nell'intervento dell'onorevole Parenti; non condivido però le risposte in termini di riforma costituzionale che la stessa collega Parenti ha suggerito. Credo però che, se non facciamo prima di tutto i conti con la fondatezza di quell'analisi, sarà poi difficile anche discutere criticamente le soluzioni, che pure non condivido.

Noi siamo convinti che si debbano confermare sia l'autonomia e l'indipendenza dei magistrati, sia l'obbligatorietà dell'azione penale, anche se dobbiamo fare i conti con il fatto che questa obbligatorietà è soltanto scritta nella Costituzione, ma non è praticata. Suggeriamo un'ipotesi di lavoro, proprio per sgombrare il campo dai sospetti e dalle paure di sottoposizione della magistratura inquirente all'esecutivo o al Parlamento. Suggeriamo cioè di modificare il secondo comma dell'articolo 101 della Costituzione, laddove prevede che « i giudici sono soggetti soltanto alla legge », stabilendo invece che « i magistrati sono soggetti soltanto alla legge ». In questo modo, se rafforziamo per tutti i magistrati i capisaldi dell'autonomia e dell'indipendenza, e manteniamo inoltre l'obbligatorietà dell'azione penale, possiamo affrontare anche nella Costituzione, con animo e intelletto sgombro, il principio della parità tra accusa e difesa e la questione della separazione delle funzioni e delle carriere, la quale, ogni qual volta viene evocata, suscita gli strali di coloro che accusano questa ipotesi di voler sottoporre all'esecutivo il pubblico ministero. Ripeto: se scriviamo nella Costituzione che tutti i magistrati sono sottoposti soltanto alla legge, allora la separazione delle funzioni e delle carriere non può essere più criticata come un attacco all'autonomia e all'indipendenza.

Altrettanto importante, come ha ricordato il collega Folena, è la questione della ragionevolezza dei tempi dei processi.

Detto questo, siamo favorevoli all'unicità della giurisdizione e del CSM, sia pure suddiviso in sezioni diverse, ma saremmo per escludere esplicitamente, scrivendolo nella Costituzione, qualunque funzione di indirizzo politico tra i compiti del CSM. Dovrebbe essere già così, ma poiché la Costituzione materiale è prevalsa in modo onnipervasivo su quella formale, forse si dovrà inserire questo principio nella Costituzione formale, per cambiare anche quella materiale.

Si può immaginare inoltre un eventuale riequilibrio tra componenti « togati »

e « componenti laici » del CSM, ma senza prevedere la prevalenza dell'una componente sull'altra; comunque, il sistema di elezione deve rimanere demandato a legge ordinaria.

Se riaffermiamo autonomia e indipendenza della magistratura, obbligatorietà dell'azione penale, parità tra accusa e difesa, ragionevolezza dei tempi del processo, niente esclude – ma non occorre inserirlo nella Costituzione – che Governo e Parlamento periodicamente fissino direttive e indirizzi in materia di politica criminale. Infatti, tali indirizzi e direttive chiamano in causa non il pubblico ministero, ma l'insieme delle strutture dello Stato e degli strumenti istituzionali impiegati nella lotta alla criminalità in tutte le sue forme; ma questo riguarda appunto l'insieme dello Stato, non i giudici, perché questi non devono « lottare », non « lottano », non è loro compito farlo; è infatti compito esclusivo dei giudici applicare la legge.

Mi è sembrato – concludo – che su questa tematica, la quale sui giornali è apparsa come elemento di contrapposizione frontale all'interno della Commissione, si possano invece delineare, se si esce dagli sbandieramenti reciproci, ampi terreni di convergenza, perché le preoccupazioni da cui si parte sono larghissimamente condivise. Ovviamente, le strumentazioni tecnico-giuridiche sono diverse e su queste discuteremo, all'interno dei quattro comitati che si formeranno e in sede di Commissione plenaria.

Concludo con un invito a me stesso, ma, siccome io ho poca rilevanza esterna, e non la cerco, lo rivolgo soprattutto ai colleghi che hanno, per così dire, maggiore visibilità sui *mass media*; l'invito, che rivolgo comunque a tutti, è a non enfatizzare in partenza in modo rigido il confronto tra le diverse posizioni iniziali di fronte ai *mass media*, a non creare contrapposizioni precostituite, che poi diventerebbero difficilmente superabili, ed infine, anche nel confronto aspro se necessario (mi sembra, però, che questa discussione generale sia segnata da grande correttezza e leale apertura di ciascuno

nei confronti dell'altro), a caratterizzare già questo metodo di lavoro e di ricerca con quello « spirito costituente » che ci deve animare tutti.

GUSTAVO SELVA. Signor presidente, onorevoli colleghi, a leggere le proposte e ad ascoltare i discorsi (partendo dal suo, presidente D'Alema), abbozzati finora nella prima parte della discussione generale della nostra Commissione per quanto riguarda il capitolo forma di governo (il solo su cui mi intratterò), si dovrebbe registrare alla fine dei nostri lavori una larga opzione per quella soluzione che Maurice Duverger definisce *une démocratie gouvernante*, una democrazia governante. Ma quando dalle indicazioni generali ci si addentra nell'individuazione degli strumenti costituzionali e politici per la realizzazione di questo obiettivo, ecco che la speranza di una rivoluzione, di una profonda trasformazione, di una modifica radicale della parte ordinativa della nostra carta costituzionale si attenua. Di conseguenza, in me – e credo in molti esponenti del Polo – si consolida la convinzione che avevano ragione coloro che indicavano nell'Assemblea costituente lo strumento ben più idoneo ad attuare questa trasformazione, anche perché si potevano modificare, aggiornare o cancellare quei principi della prima parte che sono vetusti o inadeguati e che invece, restando immutati, costituiscono per taluni comodi alibi per evitare di rivedere anche la seconda parte.

Si prenda ad esempio l'Unione europea che, secondo i discorsi che si fanno in questa sede, dovrebbe essere il grande principio ispiratore anche della nostra carta costituzionale, quella Unione europea che vogliamo rappresenti sempre più, per opera delle sue istituzioni, il trionfo della pace sulla guerra, della vita sulla morte, del diritto sulle vessazioni, comprese quelle giudiziarie, della tolleranza sulla tracotanza, dell'etica personale sulla licenza, della generosità sull'egoismo, della cultura sull'ignoranza o lo stesso nozionismo. Ebbene, tutti presi dall'integrazione economica e finanziaria, dovremo

fare dei salti mortali per organizzare i capitoli ordinativi della nostra Costituzione, per esempio per quel principio di sussidiarietà secondo il quale la sovranità si trasferisce ai livelli che sono più vicini all'ascolto del *dominus* del potere democratico, cioè il popolo.

Alleanza nazionale, comunque, è e lavora in questa Commissione perché la proposta che ne uscirà sia al livello più alto, per il raggiungimento della « trilogia » costituzionale e politica indicata in questi punti: governo presidenziale, un sistema politico bipolare, una legge elettorale maggioritaria. *Tout se tient*, tutto si raccorda in questi tre capitoli per i quali, al di sopra dell'interesse delle parti che sono qui rappresentate, deve essere visto l'interesse più alto dello Stato.

Lo Stato non è solido e duraturo quando si fonda su una categoria sociale di donne, di uomini, di giovani, di vecchi e ne lasci altre ai suoi margini; è solido quando le sue leggi e i suoi ordinamenti siano il risultato di tutti gli umori, di tutte le sensibilità, anche quelle un tempo sconosciute, racchiusi nella società di oggi. Solo così si potrà realizzare la speranza, che per noi non è mai stato un sogno, o un intermezzo determinato dalla reazione a Tangentopoli, bensì l'obiettivo di creare gli strumenti politici e istituzionali per corrispondere alla volontà di quel cambiamento espresso da coloro che votarono per i referendum cosiddetti elettorali. Personalmente fui con Segni in quella stagione e sono lieto che la stragrande maggioranza dei miei attuali colleghi, con i quali si è costruita la nuova destra democratica ed europea che è alleanza nazionale (molti dei quali, come loro stessi hanno detto, erano proporzionalisti anche per ragioni nobili), si sia convinta che il maggioritario è la necessaria garanzia per realizzare il presidenzialismo, che del resto è appartenuto anche al DNA politico del movimento sociale italiano-destra nazionale, come documentano i lavori delle due precedenti bicamerali.

Eppure vi sono timori che forti e crescenti siano le spinte contro la « trilogia », dopo la grande novità del 1994, con

la sparizione, la trasformazione, o la scomposizione (come nel caso del partito comunista italiano) di tutti i partiti della prima Repubblica, dopo la discesa in campo di Silvio Berlusconi con forza Italia, con caratteristiche tutte diverse dai partiti tradizionali e con un successo che nessun'altra formazione politica aveva avuto in tempi così brevi, dopo il raggiungimento di un peso politico ed elettorale di alleanza nazionale e di Gianfranco Fini mai registrato in precedenza dalla destra in Italia.

Lo abbiamo visto nei giorni scorsi con il dibattito sulla legge Rebuffa, modesta nella sua presentazione ma importante, anzitutto per il significato che essa aveva nei confronti di una sentenza della Corte costituzionale. Parliamoci chiaro: oggi ci sono due istituzioni, la Corte costituzionale e la Presidenza della Repubblica, che nel nome della « sacralità » dell'attuale Costituzione, alzano barriere per evitare che la nostra Carta fondamentale sia modificata, soprattutto sotto la spinta referendaria. Emblematiche sono le sentenze con cui la Corte si accanisce a non voler ammettere il referendum (badate bene abrogativo, secondo la sua caratteristica costituzionale) per l'abolizione del 25 per cento proporzionale nell'attuale legge elettorale, avendo invece ammesso — giustamente, perché il referendum può abrogare in tutto o in parte una legge — quesiti che di fatto hanno dato agli elettori un potere cogente in quanto si è costretto il Parlamento a varare una nuova legge elettorale maggioritaria voluta da oltre l'80 per cento degli italiani. Ma, dopo questo potere dato al popolo sovrano, che di fatto è divenuto non un elettore « abrogante », ma un elettore « proponente », la Corte fa passi indietro, abbarbicata al « vuoto legislativo » assunto come un totem costituzionalmente da adorare.

Ora, la Rebuffa stabiliva una cosa molto semplice: si eliminava, con la cosiddetta successione delle norme elettorali nel tempo, il vuoto legislativo, perché anche dopo un referendum che modificasse la legge elettorale, quella vigente

potesse restare valida finché il Parlamento non ne avesse approvata un'altra. Si eccepiva, l'ha fatto il senatore Elia in diverse interviste, che se il Parlamento non avesse approvato una nuova legge che aboliva il 25 per cento di proporzionale e si fosse dovuto votare con la vecchia, non si sarebbe potuto votare.

Perché non credere piuttosto che il Parlamento, rispettando la volontà degli italiani come già fece nel 1993, possa anzi debba subito fare una nuova legge elettorale? Dico subito che si può essere pro o contro il maggioritario secco – apprezzo chi, come rifondazione comunista, lo dice chiaramente – ma la decisione non è problema della Corte, è problema del Parlamento confermare, cambiare o abolire il 25 per cento; mentre l'ostinazione politica della Corte, di togliere ai cittadini il diritto referendario di dire la loro decisiva parola sullo strumento con cui scelgono i propri rappresentanti, è secondo me contro la Costituzione che definisce, del resto in modo preciso, le materie per le quali i referendum sono esclusi e fra queste non c'è quella elettorale.

L'attuale Presidenza della Repubblica ha in sé, nel modo come si esplica, una singolare contraddizione e bivalenza; l'onorevole Scalfaro, dichiarato sostenitore della centralità del Parlamento quando era deputato in questo Palazzo, è diventato ora negli atti pubblici, e in quelli del cosiddetto magistero di persuasione, un realizzatore di un'altra centralità, direi la centralità del Quirinale, soprattutto in quegli atti che oggi sfuggono al controllo del Parlamento.

Nel suo discorso alla Camera, il 17 aprile 1991, il Presidente Scalfaro sostenne da deputato, con l'enfasi retorica e in polemica con quello che sarebbe diventato il suo predecessore, Francesco Cossiga, che l'unico potere esternativo del Capo dello Stato è il messaggio alle Camere. Oggi egli parla in continuazione agli italiani, dall'Italia e dall'estero, con continue esternazioni – che riguardano, secondo me, anche temi della politica del Governo –, con esortazioni, ammonizioni,

allusioni e partecipa al dibattito politico, ciò che è nella disponibilità di un Presidente eletto dal popolo, che sia anche capo dell'esecutivo, ma non in quella di un Presidente di una Repubblica parlamentare, e che si rende perciò partecipe almeno di una distorsione istituzionale.

Se poi, come non smentito sulla base della testimonianza di un ex presidente della Corte costituzionale, è vero che il Presidente Scalfaro ha interferito nel potere sovrano di uno o più giudici costituzionali per modificare, non importa in quale direzione, una sentenza che la Corte stava per emettere, il Presidente della Repubblica è fuori dall'imparziale ruolo di garanzia per tutti i cittadini e agisce contro l'autonomia di altre istituzioni o corpi dello Stato.

Non so, onorevoli colleghi, quale sarà l'assetto che nella forma di governo la bicamerale e il Parlamento vorranno e riusciranno a dare all'ufficio del Presidente della Repubblica; ma nel caso esso sia quello di garante, come prevede la proposta del senatore Fisichella, occorrerà che anche la irresponsabilità del Capo dello Stato – come fissato dall'attuale articolo 90 della Costituzione – sia bene garantita, in modo da evitare non fosse altro quei sospetti che, a causa di momenti di cosiddetta supplenza di ruoli politici autoattribuitisi, il Presidente della Repubblica da garante *super partes* si trasformi in soggetto politico a vantaggio magari di una parte.

Per compiacere il senatore Elia, che è un ammiratore del modello del cancellierato tedesco (rievocando un po' la memoria della mia attività di corrispondente della RAI da Bonn), e se prendiamo il complesso di una società omogenea, quale quella tedesca (certo più di quella italiana), della sua Carta fondamentale, del sistema dei partiti che determina ben delineate alternanze, potrei esserlo – e di fatto lo sono – anch'io, ricorderò che quando i social-democratici e i liberali elessero Gustav Heinemann presidente della Repubblica, con una votazione che preparava la fine della *grosse Koalition* fra democristiani e socialdemocratici e l'al-

ternanza di centro-sinistra fra socialdemocratici di Brandt e i democristiani di Kiesinger-Strauss, con il giovane Kohl che iniziava proprio in quegli anni in cui ero corrispondente da Bonn la lunga marcia da *Ministerpräsident* della Renania-palatinato verso Bonn, si pose anche in Germania il problema del rapporto tra Presidente della Repubblica e cancelliere.

Heinemann, che potremmo definire – almeno giornalmisticamente – un po' un Pertini tedesco, da ministro democristiano del primo governo Adenauer era diventato poi social-democratico o ancora, onorandolo di più – io che l'ho conosciuto come persona sicuramente rimarchevole, una coscienza inquieta, un rigorista puritano – divenuto presidente della Repubblica cominciò a far politica senza l'accordo con il cancelliere. Ma durò poche settimane. Una sera Kurt Georg Kiesinger, che era appunto il cancelliere, si presentò in televisione e ricordò al capo dello Stato quali fossero i suoi doveri di non interferire nella sfera politica neanche con esternazioni. E Heinemann non parlò più, né sotto il cancellierato di Kiesinger né sotto quello di Brandt, che pure era del suo stesso partito. Così in Germania vanno i rapporti istituzionali fra presidente e cancelliere.

LEOPOLDO ELIA. E ricordati degli interventi antipartitocratici del Presidente Weizsacker!

GUSTAVO SELVA. Se vuoi, ti darò qualche supplemento di informazione.

In Italia è molto facile chiudersi nella torre eburnea della irresponsabilità di questa o quella istituzione, in modo particolare della presidenza della Repubblica, per opporre il rifiuto di fornire risposte a domande che vengano da parte dell'opposizione e dall'opinione pubblica e per dichiarare sempre inammissibile, come di fatto avviene, ogni azione parlamentare di sindacato ispettivo che tocchi il presidente della Repubblica, dei cui atti però – ci dice la costituzione – il governo deve assumersi la responsabilità.

Passando rapidamente ad un altro capitolo, il presidenzialismo, o se volete il

governo presidenziale, secondo me si può avere soltanto con una legge maggioritaria. Ai passi indietro che vedo compiere in questi giorni non vorrei si associasse anche il relatore della nostra legge maggioritaria, l'onorevole Mattarella; e mi chiedo se il « Tatarellum » – come è stato definito – evocato da molti in questi giorni, non sveli la voglia di estenderlo come esempio dalle regioni al Parlamento.

Lasciate che il presidente della Commissione che redasse quel testo, vi dia la testimonianza che quella legge venne fuori da uno stato di pura necessità, non essendoci le condizioni per l'elezione diretta del presidente della regione, premuta dalla maggioranza di un governo Dini per il quale la legge elettorale regionale era il primo dei tre punti del suo programma elettorale, data l'urgenza del tempo, di fronte al pericolo che si andasse a votare con una legge tutta proporzionale, la Commissione adottò la sola idea prodotta dalla fantasia del vicepresidente di questa nostra Commissione, l'onorevole Tatarella, e del senatore Elia (che all'ultimo momento ha risposto alla preoccupazione del Polo di dare stabilità ai governi regionali con la clausola antiribaltone per i primi due anni). Si varò così una legge che rappresenta manifestamente, almeno nella mia valutazione, una *una tantum*. Va inoltre detto che la legislazione ordinaria dovrà preoccuparsi anche di sfozzire finalmente le decine di leggi elettorali vigenti nel nostro ordinamento. Dobbiamo semplificare il compito degli italiani i quali, quando vanno a votare, debbono capire come si vota, con la certezza che il voto valga per i programmi e per gli uomini per i quali il voto stesso viene chiesto.

Il sistema costituzionale che noi prevediamo vede al culmine istituzionale della « democrazia governante » un Presidente eletto direttamente dal popolo, che deve avere, come base di sostegno e di controllo parlamentare, una formazione che dia alla scelta uninominale maggioritaria il massimo di spazio compatibile con il rispetto di partiti e movimenti minori, i quali però devono far parte dei due poli

alternativi ed ognuno omogeneo per quanto riguarda le finalità programmatiche.

Ascolto sempre molto volentieri l'onorevole Cossutta e l'ho fatto anche questo pomeriggio. Il problema non consiste soltanto nella garanzia di attribuire a piccoli e medi partiti e alle componenti della società civile una loro rappresentanza; il problema consiste anche nel governare e nell'assicurare comunque l'alternanza. Credo, anzi, che questo secondo aspetto sia ancora più importante agli effetti non solo della stabilità ma anche della garanzia di democrazia effettiva e reale.

In Germania — lo dico per i colleghi assenti della lega — il partito regionale per eccellenza, la CSU della Baviera, dove è fortemente maggioritario tanto per il Bundestag quanto per le amministrazioni locali, fa la politica del centro-destra, si raccorda cioè con un polo ben preciso, pur essendo — ripeto — una formazione di carattere locale. Anche un altro partito, FDP, il partito liberale, che diventa spesso l'ago della bilancia, fa le sue scelte di coalizione a destra o a sinistra, scelte che però sono annunciate agli elettori in campagna elettorale e da questi ultimi, quindi, ratificate con il voto. La stessa designazione del candidato cancelliere spetta al maggiore partito della coalizione.

Il problema per uno stabile ed efficiente governo presidenziale va risolto, oltre che con l'investitura popolare di chi lo dirige (Presidente o primo ministro), anche legando il destino del Parlamento a quello del Governo. La permanenza in carica del capo del Governo, il quale può cambiare i ministri, coincide, nella nostra prospettiva, con la durata del Parlamento; il Presidente o primo ministro ha sempre il diritto di sciogliere l'Assemblea parlamentare. Governo e Parlamento sono così obbligati a seguire l'idea di avere durante il corso della legislatura — come dice Giovanni Sartori — «una carota che premia il far bene ed un bastone che punisce il fare male». La carota è il consenso che spinge il Governo a fare bene; il bastone è il potere del presidente del Governo di

sciogliere il Parlamento che sia riluttante a svolgere la sua funzione parlamentare deliberante.

Nella cultura italiana credo che compito nostro sia quello di attivare nel sistema politico e nel costume dei cittadini un certo grado di presidenzializzazione — perdonatemi il brutto neologismo — dei comportamenti elettorali, che conduca sempre più ad aggregazioni bipolari, che aiutano, a loro volta, l'azione deliberante del sistema parlamentare, proprio perché il tutto si fonda su basi di estrema chiarezza. Con una presidenzializzazione dei comportamenti della classe dirigente come della base elettorale, le scelte tenderanno ad essere nette ed omogenee perché nascerebbero non da puri e semplici patti elettorali — quelle che noi definiamo aggregazioni elettorali — ma da programmi omogenei. Ciò vale anche per l'opposizione, che non avrà la tendenza a confondere la sua identità in operazioni consociative ma, piuttosto, a far valere l'alternatività della sua proposta rispetto a quella del Governo, essenzialmente di fronte all'opinione pubblica. Le nostre proposte presidenzialiste, infatti, si integrano con quelle dello statuto dell'opposizione, concepita con le forme ed i programmi di una specie o di un vero governo-ombra.

Nel nesso legislativo-esecutivo i problemi del presidenzialismo non stanno nell'arena esecutiva, che è stata scelta dal presidente, ma in quella legislativa. La parte difficile sta quando ci si chiede come può il governo del presidente evitare di essere bloccato dal Parlamento. Il «governo legiferando» pone il problema di quanto potere possa e debba disporre un governo presidenziale per far passare la sua legislazione in Parlamento.

Anche qui c'è un'anomalia italiana, cresciuta a dismisura negli ultimi quindici-venti anni in Italia; ed è quella che l'iniziativa legislativa si è dislocata dal Parlamento al Governo, il quale non l'ha esercitata sotto la forma del disegno di legge, ma sotto quella della decretazione d'urgenza, che ha completamente distorto il significato che il costituente diede al-

l'articolo 77 della Costituzione, in base al quale il Governo può emanare decreti aventi forza di legge rispettando tre condizioni: necessità, straordinarietà ed urgenza.

A questa distorsione se ne è aggiunta un'altra: i decreti secondo la Costituzione hanno vigore per sessanta giorni; con una procedura di reiterazione non prevista dall'articolo 77, la vita di decine e decine di decreti è stata prolungata per anni ed anni, senza che il potere legislativo primario del Parlamento sia mai intervenuto e tanto meno gli abbia mai convertiti in legge.

Più macroscopica violazione di questa della nostra Costituzione è difficile prevedere, ma c'è voluta una battaglia nella XII legislatura condotta nella Commissione affari costituzionali e poi finalmente la sentenza della Corte costituzionale che dichiara incostituzionale le reiterazioni perché questo abuso finalmente venisse a cessare. Non ne sono neanche poi così sicuro, anzi in effetti ho sintomi che, dopo una fase di decantazione, per così dire, della sentenza della Corte costituzionale, vengano ripresi vecchi decreti-legge non convertiti e ripresentati come nuovi; qualche esempio è presente proprio in questi giorni in Commissione affari costituzionali.

Il problema non sta solo nella comodità o, peggio, nella volontà di sottrarre la potestà legislativa del Governo al giudizio del Parlamento, ma nell'ipertrofia legislativa di cui è gravato il nostro sistema, come ha detto molto giustamente il senatore Fisichella.

Nel corso dell'esame delle proposte sulla forma di governo entreremo nel merito di come « passare il Parlamento » per un governo presidenziale, che certo è un problema anche per i governi parlamentari, ma che è il problema per i governi presidenziali; la difficoltà di passare, come scrive Sartori, si presenta ad ogni tipo di presidenzialismo, compreso il semipresidenzialismo alla francese.

I poteri legislativo-governativi del Presidente comprendono una vasta gamma di risorse che variano da un sistema all'altro,

che possono essere secondo lo stesso Sartori inquadrati secondo tre titoli principali: poteri di veto (con i tre sottotitoli veto omissivo, veto parziale, veto in blocco); poteri di iniziativa (anche qui con i tre sottotitoli legislazione ordinaria, poteri di decretazione e poteri di emergenza); referendum e poteri di scioglimento.

Se entreremo – mi auguro presto – nel merito, vedremo tutti questi capitoli quando discuteremo le proposte specifiche.

Ora mi limito a dire che ai sistemi presidenziali basati sulla separazione del potere si presenta un problema che non hanno i sistemi parlamentari basati sulla condivisione. Il potere condiviso « straripa ». E noi ne abbiamo avuto una versione tutta italiana, la versione consociativa; e ne abbiamo avuto un esempio, come ho già detto, nella ipertrofia legislativa, specie per quanto riguarda la legislazione minore, corporativa o localistica.

Il potere diviso, invece, « confligge », a fin di bene e di proposte alternative.

Un governo creato dal Parlamento è, almeno nelle intenzioni e nell'origine, una parte del Parlamento (e da noi anche in senso fisico, in tutto o in buona parte, con l'eccezione del governo Dini); un governo creato dal Presidente è, in linea generale, la controparte del Parlamento.

Nel momento in cui si sono avviati i lavori della bicamerale (mi sto avviando alla conclusione, presidente), da molte parti questa « nobile stagione » – come l'ha definita Giovanni Valentini sulla *Repubblica* – è stata vista come una possibile anticamera di larghe intese o il palcoscenico delle prove tecniche di un altro ribaltone o il laboratorio di un'impoveribile governissimo alla ricerca di una maggioranza più ampia e più forte di quella uscita dal responso elettorale.

Se fossimo in Germania (come vede, senatore Elia, sono anch'io un amante o quanto meno un modesto studioso di quel paese), dove tra il 1967 e il 1969 una *grosse Koalition* fu possibile come anticamera della *Ostpolitik*, realizzata poi da Willy Brandt, cioè per un oggetto ben limitato in un tempo ben prefissato, non

vedrei alcuno scandalo; ma in Italia troppo debole è ancora la « cultura dell'alternanza e del ricambio » e del bipolarismo e troppo forti sono le tentazioni del centrismo e del consociativismo, per cui credo che il risultato più probabile di una simile ipotizzata strada sarebbe che la « Bicamerale possa trasformarsi » – come scrive Valentini – « in una tomba per una grande riforma e per la stessa democrazia italiana », quale sarebbe un accordo raggiunto con compromessi di basso profilo e magari introducendo nel compromesso materiali estranei alla grande riforma.

In questo caso – lo dico con rammarico – sarebbe certamente più utile per la democrazia dichiarare la chiusura della bicamerale e mettersi d'accordo per varare subito un'Assemblea costituente. Questo, in ogni caso, è ciò che penso io.

Concludo. La disposizione di questa sala della regina, dove si svolgono i lavori, ha voluto che lei, presidente D'Alema, e i tre vicepresidenti foste issati in alto, dove oggi siamo stati ammessi anche noi che prendiamo la parola: respingo la malignità che vuole che il trono sia stato preparato per lei, onorevole D'Alema, oggetto in questi tempi di un « culto della personalità », che sarebbero addirittura, come dice Angelo Panebianco, prove tecniche di regime. Con la saggezza che è il portato, o almeno uno dei portati, della mia età, le consiglio di guardarsi più che dalle critiche, dal profumo dell'incenso. A me la disposizione della sala – lo dirò giornalisticamente – fa venire in mente la Convenzione di Francia del 1793. Lei è stato collocato in alto come erano i *montagnards*, che si segnarono in quell'assemblea per le loro idee estremiste e rivoluzionarie. Ma siccome accanto a lei, sulla *montagne*, siedono Elia, Urbani e Tatarella, sono certo che nessuno di voi emulerà alcune delle gesta rivoluzionarie di Robespierre, Danton e Saint-Just, che propugnarono *au nom du salut publique* idee che provocarono poi le reazioni del nono giorno del Termidoro (il 27 luglio del 1794). Non faccio, onorevole D'Alema, non fate voi che sedete nella *montagne*,

però l'opposto, solo per lo scrupolo di fare comunque riuscire la bicamerale.

Io, « girondino » (quando ritorno al mio posto) le dico: abbia il coraggio di battersi da rivoluzionario *montagnard* per le riforme della Costituzione che portino alla democrazia dell'alternanza, che istituzionalmente e politicamente sintetizzo ancora nella trilogia governo presidenziale – bipolarismo – maggioritario. E se la *montagne* si farà consigliare più che da Elia (che *montagnard* non sarà mai) da Tatarella, che è il più rivoluzionario, perché già quindici anni fa diresse una pubblicazione dal titolo *Repubblica presidenziale*, almeno per la forma di governo...

CESARE SALVI. Dati i precedenti abbiamo qualche sospetto!

GUSTAVO SELVA. ...lasci lo studioso – ma da oggi nostro collega politico – Urbani mediare, non fino al punto però di voler mettere d'accordo in forza Italia la conservazione di Elia-Bertinotti con il radicalismo integrale di Marco Taradash.

Edgar Quinet, autore della *Rivoluzione d'Italia*, scritta con la passione del tribuno, nella sua opera *La Revolution* dice che è erroneo confondere nella valutazione storica fatti e figure di diverso interesse etico. Sia pure con questa mia metafora, non vorrei che qualcuno mi imputasse l'errore di confondere appunto situazioni storiche diametralmente opposte a quelle che fortunatamente noi viviamo oggi in Italia. Tuttavia anche noi un compito storico lo abbiamo: non tradire le speranze degli italiani che hanno, sì, tanta pazienza, ma che ora, anche di fronte a ciò che minaccia Umberto Bossi, hanno fretta di vedere realizzati con metodi democratici i cambiamenti istituzionali che abbiamo loro promesso.

Dedicherò brevemente l'ultima parte del mio intervento alle minacce di secessione e di scioperi fiscali che Umberto Bossi ha fatto domenica a Milano. Egli, sia pure in forma ellittica, ha lanciato perfino un'apparente sfida alla bicamerale per il riconoscimento della cosiddetta Padania e

del diritto dei popoli all'autodeterminazione attraverso l'indizione di un referendum.

Credo che una risposta alle minacce di iniziative anticostituzionali, fatte sulla base di pregiudiziali o di articoli del regolamento che disciplina il nostro lavoro, sia insufficiente. Penso che dobbiamo dare una risposta politica (lo dico subito) nel senso che un referendum per l'autodeterminazione di quelli che Bossi definisce i popoli della Padania non è ammissibile e cerco di spiegare le ragioni.

Perché ci sia un «popolo padano» occorrono due requisiti: identificazione di un territorio comune con confini precisi e almeno un'unità di lingua, di cultura, di tradizioni.

Sull'identificazione del territorio comune è Umberto Bossi che non fornisce indicazioni chiare. Un giorno immette nella Padania la Toscana, un altro giorno la toglie; il Friuli e la Liguria fanno o non fanno parte della Padania? Quando poi vuole allargare i confini di questo presunto Stato, parla genericamente del nord. Insomma, un pasticcio tenuto in piedi soltanto dal battesimo con l'acqua del Po e con il nome di «bambina Padania» dato ad un territorio indefinito. È vero che egli parla della Padania come di uno Stato federale, ma allora non si vede perché queste cosiddette nazioni del nord non si possano federare con il centro, con il sud o con le isole, visto ad esempio (e la cosa fa sicuramente piacere al senatore Fisichella) che la Sardegna formò insieme al Piemonte il Regno di Sardegna con i Savoia.

Quanto ai popoli della Padania, si possono fare tutte le evocazioni storiche che vogliamo, ma non si trovano linee di divisioni culturali e linguistiche tali da dar vita nel nord ad una pluralità di popoli e di nazioni diverse; anzi, questi popoli sono tenuti uniti dal vincolo di una lingua comune, che è l'italiano. In tutte le regioni citate da Bossi non si parla il padano, che non esiste, ma si parlano il veneto, il ligure, l'emiliano, il toscano, per me il romagnolo, il friulano, il piemontese; quando si vuole, ci si esprime nel nostro

dialetto, ma anche in queste differenti regioni per comunicare con gli altri «popoli della Padania» si parla l'italiano.

Credo che si possa dunque concludere che la Padania esiste soltanto nella fantasia di Bossi e o, ancora peggio, nell'egoismo di chi vuole staccarsi perché si ritiene ricco e sfruttato da altre regioni, o nell'odio verso Roma, temi e problemi questi di altra natura, che possono trovare esame e soluzione in altre sedi con altre forme di stato, nella bicamerale, nel Parlamento italiano.

Se quindi la Padania non esiste né come territorio sicuramente identificabile né come popoli diversi assimilabili per origine, storia, cultura, tradizione e neppure con il denominatore comune della lingua, non vedo per quali ragioni si debba recepire nell'ordinamento costituzionale italiano il diritto naturale di autodeterminazione dei popoli come chiedono per la Padania i leghisti. Ciò che invece la Costituzione italiana all'articolo 32 stabilisce è che «Si può con legge costituzionale, sentiti i Consigli regionali, disporre la fusione di Regioni esistenti o la creazione di nuove Regioni con un minimo di un milione di abitanti, quando ne facciano richiesta tanti Consigli comunali che rappresentino almeno un terzo delle popolazioni interessate, e la proposta sia approvata con referendum dalla maggioranza delle popolazioni stesse». Questo è un referendum di cui Bossi può prendere l'iniziativa, se ha il minimo richiesto di consigli comunali e di popolazioni interessate. Poteva già averlo fatto per vedere se i veneti vogliono davvero far parte di uno Stato federale con i lombardi e questi con i liguri e i piemontesi con i valdostani o se all'interno del Veneto e della Lombardia vi è un milione di abitanti che vogliono stare in una regione autonoma della destra o della sinistra del sacro fiume Po. Credo che se Bossi chiedesse questo referendum si accorgerebbe che la Padania non esiste e che per stare insieme ci vuole quell'Italia «una e indivisibile» dell'articolo 5 della Costituzione, magari con una forma di stato di tendenza ispirazione federalista.

Se Bossi accettasse questo piano, si potrebbe discutere. Se invece andrà avanti per la strada della secessione o della richiesta di referendum per l'autodeterminazione dei popoli della Padania, il Parlamento e il Governo dovranno assumere un atteggiamento di totale e ferma opposizione.

Per concludere, cito l'ultima capoverso di un articolo che ha scritto oggi il senatore Fisichella: « Come che sia, gli uomini di buona volontà faranno la loro parte perché questo impone il dovere civico. Tuttavia rimane e si rafforza inquietante l'interrogativo: la democrazia italiana ha ancora spazio per autocorreggersi, o è già superato il punto di non ritorno? ». Il mio auspicio è che all'interrogativo si possa rispondere con l'affermazione in questa Commissione bicamerale e poi nella aule del Parlamento che questo spazio c'è ancora e noi per questo spazio lavoreremo.

ORTENSIO ZECCHINO. Signor presidente, limiterò il mio intervento al tema della giustizia, registrando su di esso una condizione di pacatezza di dialogo che contraddice un passato carico di asprezze, merito certamente anche di un suo iniziale appello, ma credo soprattutto della consapevolezza, che si va acquisendo, che la giustizia è un valore per tutti e che non conviene più a nessuno far calcoli politici sulla giustizia.

Non partirò dai massimi sistemi, ma non possiamo continuare, per quanto riguarda il tema della giustizia, a ritenerci in una condizione in qualche modo isolata nella realtà delle democrazie occidentali; abbiamo le nostre vistosissime e gravi patologie ma non possiamo non tenere conto che la giustizia è funzione che incontra grandi difficoltà in tutte le grandi democrazie, talora per ragioni di segno opposto a quelle che abbiamo davanti agli occhi. Ma questo è un dato che deve indurci a lanciare uno sguardo più ampio sulla questione.

Una delle ragioni di fondo di questa situazione è certamente la crisi della certezza del diritto in tutti i paesi a diritto

codificato. Ci siamo ormai da tempo lasciati alle spalle l'illusione illuministica del giudice esecutore della legge, che era una formula che garantiva i cittadini (Beccaria la esaltava per questo, così come Montesquieu, il quale vedeva in essa la certezza della non invasione rispetto agli altri poteri); credo però che siamo tutti consapevoli che ciò appartiene ad un passato che non esiste più.

All'illusione illuministica è succeduta quella positivista del giudice e del giurista imparziale; ma anch'essa non esiste più. Siamo tutti di fronte al dato reale del nostro tempo: la prevalenza ovunque del diritto giurisprudenziale su quello legislativo, con le conseguenti difficoltà di garantire limiti e confini di questa funzione – a causa di una condizione che nasce da molte ragioni sulle quali non mi soffermo e che conoscete meglio di me – e di arginare il suo esercizio, che rischia di essere di per sé invadente e totalizzante.

Non a caso il problema della ricerca di forme di responsabilità e di controllo non è esistito in questo tempo di grande predominio del diritto certo; esisteva invece nella lunga stagione del diritto comune, che si è sviluppata come stagione del diritto fondato sull'interpretazione. Non a caso nacquero allora alcuni istituti fondamentali come il sindacato, che non ha nulla a che vedere con le impugnazioni ma che rappresentava una regolare forma di controllo dell'attività dei magistrati, a prescindere dalle stesse impugnazioni.

Non può sfuggire che il rifugiarsi – come si fa spesso anche oggi – nel dato dell'esistenza dei mezzi di impugnazione come strumenti capaci di assorbire le ipotesi di deviazione e di alterazione non può essere sufficiente. Questi ricordi del passato possono allora farci capire un po' meglio gli itinerari possibili lungo i quali dobbiamo cercare di muoverci. Si tratta di un fenomeno che è progredito con grande rapidità negli ultimi tempi, se pensiamo che uno dei maggiori filosofi del diritto italiani poteva scrivere, appena cinquant'anni fa, un saggio sulla certezza come specifica eticità del diritto.

Tutto questo è ormai alle nostre spalle e dobbiamo saper fare i conti con la nuova situazione. Questa novità crea un rapporto oscillante, anche rispetto all'opinione pubblica, fra quest'ultima e la giustizia. L'Italia è il paese in cui si è registrato in un decennio più di un passaggio da un clima ad un altro; l'essere al centro di questa funzione tanto espansa crea oggettivamente una difficoltà.

Se questo è vero, tale difficoltà è in tutte le democrazie. Però, mentre da noi il tema all'ordine del giorno è come evitare che l'autonomia della magistratura, un bene che nessuno qui ha messo in discussione, si trasformi in una tirannica vocazione al controllo totale dei cittadini, della società e delle istituzioni, vi sono altri paesi in cui oggi il problema è esattamente inverso. Si tratta di paesi non molto lontani da noi, per esempio la Francia, a proposito della quale non mi riferisco soltanto alla notoria commissione Chirac, che entro luglio dovrà dare i suoi risultati, ma al sondaggio del più grande giornale francese, *Le Monde*, pubblicato qualche giorno fa, da cui risulta che l'82 per cento dei francesi non ha fiducia nella giustizia ritenendola prona al potere politico. L'82 per cento è una percentuale straordinaria, che comprende tutti i cittadini della destra e della sinistra. Quindi, questo è un dato che deve farci capire che il problema, a posizioni diverse, esiste dovunque. In qualche modo, dunque, noi dobbiamo saper fare i conti con le nostre difficoltà, senza però immaginare di risolverle con fughe in avanti che possono farci precipitare in inconvenienti e in difficoltà che, oggettivamente, sono già presenti in altre realtà.

Dobbiamo saper affrontare il problema sapendo che abbiamo due piani di intervento, anzitutto quello della legislazione ordinaria, poi quello costituzionale, che in qualche modo sono legati: se vi è un settore, un mondo, un tema sul quale i due piani hanno una forte intersezione è proprio questo della giustizia. Naturalmente, noi stessi dobbiamo saperci dividere, specialmente quelli di noi che hanno la ventura di lavorare e di operare anche

nelle Commissioni giustizia, capendo che ha ragione il ministro Flick. Il suo pacchetto deve andare avanti, non c'è dubbio, e sarebbe ben strano che la Commissione bicamerale lo fermasse, tranne sui punti in cui vi è una effettività di condizionamento, ma non mi sembra che siano poi tanti (credo che lo stesso ministro abbia convenuto su questo). Sul pacchetto Flick, sull'insieme dei problemi della giustizia che sono all'attenzione del Parlamento, e che sono anche oggetto di proposte di iniziativa parlamentare, abbiamo la possibilità di andare avanti, tranne che su due questioni, che sono già emerse qui in modo evidente e che hanno avuto anche grande risonanza esterna: mi riferisco al tema della separazione delle carriere o delle funzioni e al tema dei procedimenti disciplinari, che si legano a scelte che possono essere di valore, di valenza costituzionale (la titolarità dell'azione disciplinare, la stessa configurazione del giudice delle infrazioni disciplinari).

Dobbiamo dire, quindi, che il Parlamento continui a lavorare, perché anche questa è una funzione costituente; i temi della giustizia, infatti, sono delle garanzie che non possono appartenere soltanto alla maggioranza. Anche la legislazione ordinaria in materia di giustizia credo che debba conoscere uno sforzo grande ed effettivo di convergenza, perché non si tratta di leggi transeunti ma di leggi che si pongono a garanzia di tutti, per cui credo che nella sede della legislazione ordinaria dobbiamo saper cogliere questo dato. Intanto, per quanto compete noi — in realtà della Commissione bicamerale — dobbiamo rifuggire dalla tentazione, che esiste ed è forte, di pretendere di costituzionalizzare principi ed istituti che debbono e possono trovare spazio e regolamentazione nella legislazione ordinaria e ai quali la Costituzione che ci avviamo a modificare dedica poche norme. Non possiamo immaginare di costituzionalizzare tutto per la paura e per la diffidenza di un legislatore ordinario, di un giudice che, in qualche modo, possa stravolgere. Ma dobbiamo pure avere la consapevolezza — perché sarebbe ben grave se non l'aves-

simo – che non dobbiamo giudicare la Costituzione soltanto per la lettera delle sue norme, sulla cui permanente validità potremmo forse convenire, ma dobbiamo leggerla alla luce della costituzione materiale – come diceva l'onorevole Boato – che si è venuta formando per una serie di atti e di comportamenti; c'è stata infatti una consuetudine che ha creato una profonda distanza tra testo costituzionale e realtà costituzionale effettiva.

Dobbiamo allora saper capire, perché il Parlamento ha le sue responsabilità per la legislazione ordinaria in questo cinquantennio; dobbiamo convenire che vi è stata un'alterazione degli equilibri e della stessa configurazione della funzione della giustizia con il contributo del Parlamento, della Corte costituzionale e della magistratura. C'è stata una serie di comportamenti costituzionali, primo fra tutti quello del Consiglio superiore della magistratura, che credo sia questione di straordinaria importanza, alla quale dobbiamo dedicare la nostra attenzione.

Dobbiamo allora guardare come abbia realmente funzionato la Costituzione. Nel suo intervento l'onorevole Folena ci ha richiamato ad una valutazione sull'attuazione, o sull'inattuazione, della Costituzione con riferimento alla prima parte. È pacifico che molti principi (il principio di eguaglianza interferisce con quello di difesa – quale difesa reale può esistere se non c'è una condizione di eguaglianza? –, il principio di presunzione di non colpevolezza, il principio di rieducazione del condannato, il principio della riparazione delle vittime degli errori giudiziari) sono rimasti in gran parte privi di attuazione. Se passiamo però alla seconda parte, che è quella che a noi più interessa, registriamo una grave alterazione dell'equilibrio costituzionale che, badate, rappresentava un equilibrio dei poteri tra i più avanzati che si potessero immaginare: in nessun paese democratico la magistratura ha goduto di una condizione di autonomia e di indipendenza così grande, ma tale condizione rappresentava un punto di equilibrio che si è decisamente modificato.

Dobbiamo allora partire da alcuni punti fermi. Mi pare – ed è cosa non secondaria – che, pur nella varietà delle proposte, nessuno ponga la questione di un diverso modo di essere dell'autonomia e dell'indipendenza non solo per i magistrati giudicanti ma anche per quelli requirenti. Il problema è come articolare e rendere concreta questa diversità tra le due funzioni nell'ancoraggio ad una condizione di autonomia e di indipendenza, che significa autonomia dagli altri due poteri. Su questo mi sembra ci sia una concordanza reale.

Il senatore Pera osservava che se si desse vita ad una sorta di Maastricht della giustizia, l'Italia sarebbe fuori da tutti i parametri. Dobbiamo riflettere con minore pregiudizio su tali questioni. Probabilmente per alcuni aspetti siamo fuori dalla media europea con riferimento a una serie di parametri della giustizia dei quali si parla, ma non rispetto a questo impianto. Anche per quanto riguarda la Francia (non possiamo che fare riferimento ai paesi di diritto codificato, non possiamo guardare all'Inghilterra), che viene indicata come modello, o per molti versi la Germania, la linea evolutiva dal punto di vista dell'incardinamento della funzione dei pubblici ministeri è tutto sommato la stessa linea italiana. Non mi riferisco soltanto a quanto sta facendo Chirac, ma ricordo che la Francia ha modificato la sua Costituzione in materia nel 1993 ed in quell'anno si è introdotta l'unicità del consiglio superiore per entrambi i tipi di magistrati, nonostante la diversa collocazione che ha in quella realtà il pubblico ministero, anche se ancora per poco, in quanto Chirac, che non è certamente un estremista di sinistra, ha notoriamente manifestato convinimenti chiari, forti e tra l'altro condivisi, per le cose che abbiamo detto, dalla stragrande maggioranza dei cittadini. In quello Stato esiste già un consiglio superiore unico e noi immaginiamo di seguire itinerari che altri paesi abbandonano?

Si potrebbe citare anche l'esperienza della Germania, in cui questa separazione non è così netta: in Baviera non si può

assumere un incarico direttivo nella funzione di pubblico ministero se non si è avuta un'esperienza di giudice. Possiamo allora discutere sulle ragioni che ci spingono ad avanzare determinate proposte? Possiamo cercare di guardare alle conseguenze e agli obiettivi che intendiamo perseguire?

Credo che siamo fuori dall'Europa per una serie di altri parametri, in ordine ai quali registriamo una lontananza inaccettabile dalla stessa Europa. Per esempio, l'Italia è il paese che utilizza nel modo più disinvolto, e comunque quantitativamente più elevato, la custodia cautelare; questo è un dato preoccupante, così come lo è il fatto che abbiamo un arretrato di milioni di processi civili, per una somma di ragioni tra le quali non escluderei il patologico numero di avvocati che vi sono in Italia, che costituisce una fonte di produzione di contenzioso, nonché l'assenza di controlli sulla produttività dei magistrati (mi si consenta di usare questa espressione aziendalistica).

Questi sono parametri che ci allontanano dall'Europa. L'automatismo delle carriere dei magistrati non esiste in nessuna realtà ed anche questo è un elemento di grande lontananza rispetto all'Europa. Vi è poi l'esaltazione dei poteri del pubblico ministero ben oltre le funzioni e le garanzie poste dalla Costituzione.

Infine — ultima ma più rilevante questione — si è assistito all'acquisizione, da parte della magistratura, di una funzione e di un ruolo che potremmo definire di soggettività collettiva. Ritengo che questo sia uno degli elementi più gravi, preoccupanti e rischiosi che caratterizzano oggi la realtà della giustizia italiana; questa soggettività collettiva si è determinata, per un verso, a seguito dell'esigenza di fronteggiare la criminalità organizzata e quindi di creare forme di collaborazione, di collegialità diffusa nell'esercizio della funzione giurisdizionale, ma per altro verso anche in virtù della vocazione del Consiglio superiore della magistratura, oltre che ad assumere una funzione di rappresentanza complessiva della magistratura, ad

avere anche la pretesa, sottolineata dall'onorevole Boato, di essere l'organo che detta le linee della politica giudiziaria; questo è ciò che risulta.

Potremmo seguire tali evoluzioni o involuzioni del sistema costituzionale attraverso una serie di passaggi, partendo dall'inizio: per esempio, in Italia il ministro di grazia e giustizia non ha peso; potremmo però ricordare la storia di questa presenza e delle ragioni che hanno «sterilizzato», neutralizzato ogni funzione del ministro, che sono ragioni politiche ma sono anche contenute in atti. La Corte costituzionale cominciò nel 1963 ad eliminare ogni potere di iniziativa del ministro rispetto alle attività del Consiglio superiore (ministro che non era entrato nel Consiglio superiore perché aveva una necessità di poteri di indicazione allo stesso CSM). Vi è poi il concerto con il CSM sulle nomine direttive, l'azione disciplinare che la Costituzione dava soltanto al ministro e che è stata concessa al procuratore generale, come se non bastasse la sterilizzazione politica di questa funzione. I ministri di grazia e giustizia non hanno esercitato le loro funzioni; la duplicità di titolarità è stato il paravento comodo per evitare difficoltà oggettive che nascevano da una condizione politica.

Sapete come, per esempio, il problema della titolarità del procuratore generale non sia potuto mai andare neppure al vaglio della Corte costituzionale, perché mai la sezione disciplinare o le sezioni unite della Cassazione hanno ritenuto non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale. Questi sono i problemi: e poi il Parlamento vi ha aggiunto di suo. Pensate che la sezione disciplinare, nella prima versione del 1958, fu strutturata dal Parlamento in modo da alterare il già esiguo rapporto di uno a tre nel CSM; vi sono inoltre le famose leggi Breganza che hanno eliminato ogni meccanismo di controllo.

Anche sull'accresciuta discrezionalità penale potremmo discutere a lungo: se vi è un sistema penale che è privo delle connotazioni di certezza e rapidità nella pena, è quello italiano. Abbiamo ricono-

sciuto poteri discrezionali ai magistrati nell'irrogazione della pena, come non esiste da nessuna parte, con una serie progressiva di disposizioni fino alle ultime, naturalmente sullo sfondo delle grandi emergenze che hanno caratterizzato il nostro paese (quelle del terrorismo, della criminalità organizzata, della corruzione politica).

Al nuovo codice di procedura penale andrebbe poi dedicato un discorso a se stante, troppo lungo perché troppi sono i passaggi che, per volontà del legislatore o della Corte costituzionale, hanno portato ad un processo che è l'oggettiva negazione di ogni garanzia. Per quanto riguarda il CSM, vi è un regolamento interno che di fatto ha tolto anche al Presidente della Repubblica il potere di controllare l'ordine del giorno: ricorderete la polemica sollevata a suo tempo dal presidente Cossiga, che è rimasta priva di riscontri. Abbiamo poi la sbalorditiva attività paranormativa del CSM, che ha finito per incidere sull'ordinamento giudiziario come mai il legislatore è riuscito a fare. Pensate alla personalizzazione della funzione del pubblico ministero, sulla quale in molti si sono soffermati, poiché è una delle ragioni della ipertrofia dell'attività del pubblico ministero. La compressione dei poteri degli ispettori ministeriali è stata l'ulteriore e l'ultima ragione di atrofizzazione di quello che restava del potere del ministro.

Per quanto concerne gli organici, non è scritto in nessuna costituzione ed in nessuna legge che il rapporto fra magistrati giudicanti e requirenti debba essere quello che oggi registriamo e che negli ultimi tempi ha segnato una determinata progressione: da cinque anni, abbiamo un forte aumento degli organici dei pubblici ministeri, a differenza da quelli dei giudici. È una scelta: vogliamo uno Stato inquisitore e non anche uno Stato giudice? Queste sono scelte che si legano in gran parte a poteri esercitati dal Consiglio superiore della magistratura. Vi è poi la sua interpretazione dell'autonomia, non da altri poteri, ma come pretesa di autonoma partecipazione della magistratura

e del suo organo di autogoverno ai processi di decisione politica. Credo che questi siano i fatti a cui dobbiamo dedicare la nostra attenzione. In questo quadro, andiamo avanti con le modifiche di leggi ordinarie: abbiamo varato la modifica dell'abuso d'ufficio, che rappresentava un problema legato comunque all'esigenza di limitare gli spazi di discrezionalità, così come abbiamo modificato l'articolo 513 del codice di procedura penale — norma aberrante, senatore Pera — e siamo fermi sulla norma transitoria. Non mi convinco però dell'utilizzabilità delle fonti ritenute iniquamente utilizzate rispetto ai processi in corso. È un tema che, mi auguro, riusciremo a risolvere nelle prossime settimane.

Sul piano costituzionale, fermiamo la nostra attenzione su queste grandi questioni. Il Consiglio superiore della magistratura non va modificato solo sotto il profilo della sua composizione — chi propone i due terzi, chi un terzo, chi la metà —, dato che il problema vero è costituito dai poteri del Consiglio superiore della magistratura, dai rapporti con il ministro. La Commissione Bozzi suggerì, in materie di garanzia, la modifica dell'articolo 108 della Costituzione, secondo il quale le norme sull'ordinamento giudiziario sono stabilite con legge, con l'aggiunta di un avverbio: «esclusivamente». Proprio per tagliare la strada a questo potere del Consiglio superiore della magistratura, per tanti versi squilibrante, direi devastante — alcune scelte del CSM sono state devastanti e la personalizzazione della funzione del pubblico ministero va considerata tale — è possibile prestare un'attenzione concorde su questi punti, che possono appartenere ad una comune valutazione?

Relativamente al procedimento disciplinare non è reprimendo la patologia acuta degli illeciti disciplinari che si risolvono le deviazioni, ma ciò rappresenta pur sempre un fatto rilevante che riequilibra il sistema. Si possono ritrovare le forme più efficaci, più vere dell'attività disciplinare, che non può dirsi adeguata per come si è sviluppata?

Mi auguro che su tali questioni ci si ritrovi. La separazione delle funzioni va accresciuta, posto che oggi esiste solo a livello dibattimentale, ma quando avremo creato sbarramenti, avremo realizzato le ragioni, senza le ragioni vere che sottendono la proposta e senza incorrere in taluni inconvenienti, avremo dato vita ad una condizione di originalità, tutto sommato non positiva? Non esiste da nessuna parte una separazione che non implichi l'ancoraggio ad un diverso potere. Creare una separazione in una condizione di indipendenza potrebbe comportare qualche rischio in più, quello della creazione di un altro potere, di una sorta di grande inquisitore; senza ragionevoli vantaggi si altererebbe un equilibrio, che non ha precedenti né riferimenti in nessuna realtà costituzionale. Non possiamo immaginare che l'italica fantasia possa portarci a delineare forme tutto sommato non sperimentate e gravide di inconvenienti.

MARCELLO PERA. Mi scusi l'interruzione, senatore Zecchino, ma tra i temi da lei indicati ed i problemi da risolvere, ce n'è almeno uno di pertinenza di questa Commissione? Non ne ho sentito nemmeno uno.

ORTENSIO ZECCHINO. Il CSM, senatore Pera. Se mi consente di usare un'espressione, la riforma del Consiglio superiore della magistratura è la madre di tutte le riforme. Ad essa si aggiungono la riforma delle procedure disciplinari (che significa il reinserimento del ministro) ed i rapporti tra CSM e ministro: sono passaggi di una tale importanza politica e costituzionale che, mi consenta, non capisco come possano essere sottovalutati.

Mi auguro che su tali temi si registri una convergenza; parliamo della separazione, ma facciamolo capendo quali sono i vantaggi perché rischiamo tutti, in qualche modo, il condizionamento del bombardamento dell'opinione pubblica e dei *mass media*. Valutiamo in concreto quali sono i vantaggi di questa separazione e quale, invece, è la portata sconvolgente di

un diverso assetto del Consiglio superiore della magistratura nella sua composizione e nei suoi poteri. Credo che su questi temi noi potremo molto più proficuamente misurarci e lavorare.

Quanto all'obbligatorietà dell'azione penale, non possiamo immaginare di trovare modi e forme per ancorare l'esercizio dell'azione penale a presupposti certi, che oggi mancano, vale a dire la *notitia criminis*: oggi l'azione penale rischia di essere una variabile indipendente da qualunque presupposto. Possiamo immaginare di individuare una titolarità soggettivamente indicata, che oggi manca nella Costituzione? Reputerei questi i fatti di grande rilievo che tutto sommato non alterano un equilibrio che, per quello che mi sembra di recepire, nessuno ha intenzione di stravolgere; vi è la volontà e l'esigenza di modificare e di attenuare i grandi inconvenienti che abbiamo registrato, ma credo che se vi saranno disponibilità al dialogo (che qui si è manifestata) e un approfondimento - diciamo così - tecnico di questi problemi, potremo giungere a soluzioni mi auguro sorrette da una grande convergenza ma soprattutto adeguate alle esigenze della giustizia.

KARL ZELLER. Signor presidente, onorevoli colleghi, il progetto di riforma della Sudtiroler volkspartei punta principalmente sulla forma di Stato, in quanto siamo profondamente convinti che gli attuali problemi di inefficienza dell'apparato burocratico non siano risolvibili con il mantenimento della vigente forma di Stato regionale, figura ibrida creata dall'Assemblea costituente, una specie di impossibile sintesi tra Stato centralizzato e Stato federale.

Che tale sistema abbia fallito i suoi compiti è ormai un dato condiviso da pressoché tutti. Tutte le principali forze politiche, almeno a parole, oggi dicono di condividere il progetto federalista; ciò che però va assolutamente evitato è un federalismo di mera facciata, vale a dire una riforma che si limiti ad un semplice completamento delle funzioni amministra-

tive trasferite alle regioni e ad un parziale ampliamento delle competenze legislative delle stesse.

Condivido pienamente quanto affermato dall'illustre collega Elia, laddove ha dichiarato fallita l'esperienza dello Stato regionale, che ha lasciato alle regioni solo la legislazione di attuazione e che ha costantemente scavalcato le competenze esclusive di quelle speciali, che sembravano « blindate », facendo ricorso a fantomatici interessi nazionali e a grandi riforme economico-sociali.

Esaminando le proposte al vaglio di questa Commissione si deve purtroppo constatare che la maggior parte di esse si limita ad operare all'interno di una concezione regionalistica. Nessuna proposta prevede per esempio una vera autonomia statutaria ed un'effettiva autonomia finanziaria; in alcune proposte, per esempio in quella di forza Italia, si conserva persino il commissario del governo, figura difficilmente compatibile con un assetto federale. Nella proposta dei verdi si propone il mantenimento del sistema della legislazione concorrente; i verdi e alleanza nazionale inoltre prevedono una competenza esclusiva delle regioni solo rispettivamente in 14 e 16 materie tassativamente elencate, senza capovolgere l'attuale sistema dell'articolo 117.

Ciò che serve, a nostro parere, è invece un rimodellamento radicale del rapporto tra Stato, regioni, province autonome e comuni. Un federalismo serio non può prescindere da alcuni punti cardinali, anzitutto da un'autonomia costituzionale delle regioni che consista nella libertà di darsi un proprio assetto costituzionale, politico ed economico. Attraverso tale autonomia statutaria, sono le regioni stesse a stabilire i limiti dei propri poteri e a fissare le regole del proprio autogoverno, nel solo rispetto della Costituzione e dei suoi principi fondamentali, analogamente a quanto previsto dal *Grundgesetz*, la legge fondamentale tedesca, dalla Costituzione austriaca e da quella svizzera.

Le regioni determinano, quindi, autonomamente, con propria legge costituzionale, la propria forma di governo, la

propria legge elettorale, la propria organizzazione interna...

**FRANCESCO SERVELLO.** Lo Stato rimane solo come finanziatore delle regioni federali?

**KARL ZELLER.** Con l'autonomia statutaria, si istituisce la regione come titolare di soggettività originaria. Le regioni non sono più meri ambiti di suddivisione territoriale dello Stato, pur dotati di maggiore o minore autonomia, bensì costituiscono – è questo un aspetto fondamentale – elementi costitutivi della federazione, della repubblica federale, al pari della federazione stessa. È questa la differenza fondamentale tra uno Stato federale e uno Stato regionale.

Il riparto delle competenze, inoltre, deve essere operato assegnando, secondo il principio di sussidiarietà, il potere al livello più vicino a quello dei problemi da affrontare e gestire. Ogni delega a livelli superiori è accettabile, a nostro parere, solo quando i problemi non riescano a trovare una soluzione efficace a livello inferiore.

La riforma federale implica una riorganizzazione delle regioni dal basso, attraverso la loro equiparazione alla federazione in cui si integrano, e non attraverso la loro subordinazione gerarchica a quest'ultima. Questo modello di riorganizzazione, collegato strettamente al desiderio della popolazione di sorvegliare e controllare da vicino la gestione della cosa pubblica, crea degli enti territoriali più flessibili, più trasparenti e, soprattutto, più autosufficienti nel reperimento e nella gestione delle proprie risorse.

Un terzo aspetto fondamentale è rappresentato dall'enumerazione tassativa delle competenze della federazione. La potestà legislativa va ripartita tra regioni e federazioni, prevedendo una riserva generale delle competenze, attraverso, appunto, l'enumerazione tassativa delle competenze statali o, meglio, federali. Va infatti capovolto il sistema codificato nel vigente testo dell'articolo 117 della Costituzione. Applicando il principio di sussi-

diarietà, vanno riservate alla federazione esclusivamente le attribuzioni essenziali al suo funzionamento, vale a dire le competenze in materia di politica estera in senso stretto, difesa, giustizia, diritti e libertà fondamentali, finanza e moneta federale, nonché altre competenze riguardanti alcuni settori di interesse prevalentemente federale. Il regolamento di ogni altra materia non specificamente indicata va lasciato in via esclusiva alle regioni, che legiferano nel rispetto dei propri statuti nonché delle competenze federali.

In pratica, però, è pressoché impossibile separare rigidamente le relative sfere, per cui appare ragionevole prevedere materie di collaborazione, per esempio istruzione universitaria, stato civile, anagrafe, rifugiati, antitrust, ordinamenti professionali, trasporti e comunicazioni nonché opere pubbliche di interesse federale. In questi settori, che la legge fondamentale tedesca definisce *Gemeinschaftsaufgaben*, la federazione determina con legge i principi fondamentali per l'attuazione da parte delle regioni.

In materia di rapporti internazionali va attribuita alle regioni, nelle materie di propria competenza, la potestà di stipulare accordi con altri Stati o regioni estere, analogamente alla legittimazione in tal senso dei *laender* austriaci e tedeschi e dei cantoni svizzeri.

Sempre in sintonia con quanto previsto nelle Costituzioni tedesca, austriaca e svizzera le regioni dovranno poter partecipare, nelle materie di propria competenza, alla definizione della posizione dell'Italia negli organi comunitari. Corollario naturale del principio di sussidiarietà è inoltre quello dell'autosufficienza finanziaria. La creazione di uno Stato federale non sarebbe infatti possibile senza la riforma che ne crei le basi economiche. Le nuove funzioni delle regioni e la loro nuova posizione costituzionale non sarebbero concepibili, appunto, senza una revisione dei meccanismi fiscali che ne garantisca la reale autonomia finanziaria e le metta in grado di assolvere agli onerosi nuovi compiti.

Va dunque previsto che la federazione e le regioni sopportino separatamente le spese relative ai propri compiti. A questo principio è strettamente collegata la potestà impositiva propria delle regioni, vale a dire la potestà di istituire e regolare tributi propri senza interferenza da parte della federazione.

Per la tutela delle regioni economicamente svantaggiate si propone di istituire un fondo perequativo alimentato da parte della federazione e da parte delle regioni: il cosiddetto sistema di perequazione misto.

Fondamentale per gli obiettivi che qui si propongono è l'assoluta parificazione operata tra la funzione legislativa regionale e quella federale. Entrambe devono trovare il loro fondamento e i loro criteri di indirizzo nella Costituzione e va da sé che entrambe sono caratterizzate dalla loro immediata entrata in vigore e dalla loro sottoposizione al solo controllo di legittimità da parte della Corte costituzionale. In quest'ottica appare evidente che il visto governativo sulle leggi regionali va abrogato; si tratta indubbiamente di un istituto incompatibile con un sistema federale che eleva le regioni a pari livello rispetto alla federazione.

Lo stesso dicasi, a maggior ragione, per la figura del commissario del Governo, le cui funzioni vanno trasferite in capo al presidente della giunta regionale. Come in altri Stati federali, la rappresentanza della federazione in periferia dovrà essere affidata ad un organo di autonomia, quale il presidente della regione, che dirige le relative funzioni amministrative (di per sé federative) rispondendone di fronte al governo federale.

Va anche abbandonato il parallelismo tra competenza legislativa ed amministrativa con introduzione del principio del cosiddetto «federalismo di esecuzione», tipico degli ordinamenti federali ben funzionanti, come Germania e Svizzera, dove l'esecuzione delle leggi, anche di quelle federali, spetta alle regioni ed ai comuni.

Il mantenimento di due amministrazioni parallele ha avuto infatti risultati del tutto insoddisfacenti ed ha contribuito in

buona parte all'inefficienza del sistema burocratico italiano.

È tuttavia evidente che in alcune materie il federalismo di esecuzione è difficilmente attuabile. Dal trasferimento vanno ovviamente escluse alcune funzioni amministrative difficilmente gestibili a livello locale, quale, per esempio, la difesa, la sicurezza pubblica federale ed il prelievo dei tributi federali.

Per il resto, ogni regione esercita le proprie funzioni amministrative in assoluta libertà in base a quanto prescritto dal relativo statuto, delegando ogni funzione che non attenga ad esigenze di carattere regionale ai comuni.

Il Senato è da trasformare in camera delle regioni con forte riduzione dei membri che saranno nominati dai consigli regionali. Va concepito come un ramo del Parlamento in cui le istituzioni regionali trovano diretta espressione, in modo da farne una sede di continua verifica e garanzia della coerenza della politica federale, ed in particolare della legislazione federale, alle esigenze e agli interessi delle regioni. Il senato delle regioni diviene dunque la sede attraverso cui le regioni collaborano e partecipano direttamente alla legislazione della federazione, sul modello del Bundesrat tedesco.

Riguardo alla formazione delle leggi federali, si propone una forma di bicameralismo differenziato con abbandono del principio del bicameralismo perfetto attualmente vigente. I poteri del senato delle regioni vanno però ridimensionati rispetto a quelli della Camera dei deputati, che rappresenta unitariamente il corpo elettorale. Il senato delle regioni, secondo questo modello, è chiamato a deliberare in posizione di piena parità con l'altra Camera soltanto le leggi che tocchino interessi regionali. Nel procedimento di deliberazione di tutte le altre leggi, il Senato, su proposta di almeno un terzo dei suoi componenti, può soltanto chiedere il riesame della legge deliberata dalla Camera dei deputati o proporre modifiche ad essa, ma è la volontà di quest'ultima Camera che alla fine deve prevalere. Il Senato può opporsi, secondo

questa concezione, alla deliberazione definitiva soltanto a maggioranza di due terzi dei suoi componenti.

In merito alla forma di governo, riteniamo che l'elezione diretta del Presidente del Consiglio o del Presidente della Repubblica federale non sia la strada da seguire. Il problema della governabilità è risolvibile anche e più semplicemente con l'introduzione dell'istituto della sfiducia costruttiva. Va quindi mantenuto il rapporto fiduciario tra Camera elettiva e governo. Il primo ministro viene designato dal Presidente della Repubblica federale ed eletto a maggioranza assoluta dei componenti della Camera dei deputati. Una volta eletto il primo ministro, la Camera può esprimere la sfiducia all'esecutivo solo eleggendo, a maggioranza assoluta, un nuovo primo ministro. In sintonia con la scelta di un sistema di bicameralismo differenziato, il Senato, in quanto espressione delle regioni, non vota. Si propone in buona sostanza il cancellierato, in analogia al modello della Repubblica federale tedesca.

Il Presidente della Repubblica non subisce, secondo la nostra concezione, modifiche di rilievo: continua ad essere eletto dalle Camere riunite in seduta comune e viene confermato nella sua funzione di garante dell'equilibrio istituzionale.

La nuova forma di Stato qui proposta a nostro parere deve partire però dall'esistenza di quindici regioni a statuto ordinario e di quattro a statuto speciale, nonché delle due province autonome di Trento e Bolzano. Come tutte le altre regioni, anche queste ultime vanno elevate al rango di regioni-Stato, pari ai *laender* della Repubblica federale tedesca o ai cantoni svizzeri.

Le province autonome di Trento e Bolzano dovranno assumere però lo *status* di regione, ratificando in questo modo una situazione di fatto già esistente. Va sottolineato, infatti, che la regione Trentino-Alto Adige, nel 1947 era stata creata contro l'espressa volontà della stragrande maggioranza della popolazione sudtirolese e in dispetto dell'accordo De Gasperi-

Gruber, che prevedeva l'autonomia territoriale solo per la provincia di Bolzano. L'ente regione Trentino-Alto Adige – e questo va sottolineato – tuttora viene sentito dalla popolazione di lingua tedesca e ladina come un'imposizione dall'alto, che costa 500 miliardi all'anno e che non è in grado di funzionare in modo soddisfacente per i bisogni della popolazione.

Va inoltre sottolineato che, in linea di massima, il lavoro della Commissione bicamerale non può, se non indirettamente, toccare gli statuti speciali, approvati con apposite leggi costituzionali. La provincia autonoma di Bolzano, ma non la regione Trentino-Alto Adige, gode tra l'altro di una posizione di doppia specialità, in quanto garantita anche da un accordo internazionale, il patto De Gasperi-Gruber del 1946, il che esclude modifiche unilaterali dell'attuale assetto senza il consenso della Repubblica d'Austria nonché della popolazione alloglotta interessata.

In conclusione, spero che il Parlamento, attraverso l'istituzione di una Commissione bicamerale, sia finalmente in grado di dare una risposta utile alle esigenze dei cittadini e di gettare le basi di un federalismo vero e serio.

Va creato un paese fortemente decentrato, basato sui principi dell'autogoverno locale e dell'indipendenza dai trasferimenti statali, nel quale ogni regione decida di per sé come legiferare nelle materie di propria competenza e come organizzare i propri servizi pubblici. Il federalismo è una componente del meccanismo di divisione dei poteri e può permettere di far funzionare meglio la macchina politica; solo la realizzazione di un vero federalismo consentirà di percorrere la strada verso l'Europa federale delle regioni.

ADRIANA PASQUALI. Signor presidente, onorevoli colleghi, non nascondo la difficoltà a parlare dopo tanti illustri interventi dei giorni scorsi ed anche di questo pomeriggio. Tuttavia affronterò un tema estremamente specifico, assolutamente mirato, pur ponendosi nel grande

alveo del federalismo, con il vantaggio comunque per tutti voi che non vi sarà ripetitività rispetto alle varie tesi prospettate in ordine alla forma dello Stato.

In pratica, la mia ripetitività sarà limitata all'intervento dell'onorevole Zeller al quale rispondo. Tuttavia i miei argomenti non verteranno su tutto quanto oggi l'onorevole Zeller ha detto ma su ciò che mi ha più colpito ed ho rilevato come pesantemente incidente – anche in senso anticostituzionale oltre che contro i trattati internazionali – in materia di mantenimento della regione del Trentino-Alto Adige e di costituzione, come vuole il progetto Zeller, di due regioni a statuto speciale quali dovrebbero diventare, portando le regioni italiane a 21, le province autonome di Bolzano e di Trento.

Mi auguro che possa essere prestata attenzione ai grandi problemi istituzionali dell'Alto Adige; sono certa che in questa sede sarà possibile, voglio veramente sperarlo, anche se il passato mi ha portato a constatazioni sconfortanti.

Faccio parte della comunità di lingua italiana della provincia di Bolzano ed ho la presunzione di esserne il portavoce a Roma, perché a ciò eletta. Si tratta di una comunità spesso dimenticata e che si trova nella situazione paradossale di essere divenuta la vera minoranza da tutelare, perché tale nell'ambito di una provincia a competenze esasperate, in cui il potere è esclusivamente nelle mani del grande partito di raccolta sudtirolese.

In pratica in questo momento, al di là di tutto quello che si potrebbe dire sull'Alto Adige e sui suoi grandi problemi (ostando ovviamente il tempo) mi limito a considerare il progetto di legge costituzionale Zeller, Brugger, Widmann e rilevo subito che esso non è accoglibile, per una serie di considerazioni. Nella relazione i proponenti premettono che la partecipazione attiva della SVP sulla riforma istituzionale dello Stato non implica rinuncia al diritto di autodeterminazione. Infatti all'articolo 47 della proposta di legge si afferma: « Fermo restando il diritto di autodeterminazione, le seguenti regioni » (e qui segue un elenco che chiarisce che

le regioni non sono più 20, ma 21, in quanto, come prima ho detto, si prevede l'abolizione della regione Trentino-Alto Adige e la nascita delle due regioni separate del Sudtirolo e del Trentino). La riserva sull'autodeterminazione comporta per me un *vulnus* all'articolo 5 della nostra Costituzione, che vuole la Repubblica italiana una e indivisibile. Si riferisce, in ogni caso, ad una parte della nostra Carta su cui non possiamo giustamente interferire. Siamo quindi solo per questo di fronte ad un punto non sono inaccoglibile, ma inammissibile *tout court*.

Ma io ritengo inaccoglibile anche la proposta di fare delle province autonome di Trento e Bolzano due regioni a statuto speciale, così come si pretende a modifica dell'articolo 116 della Costituzione. Una simile soluzione si pone in contrasto proprio con quello che l'onorevole Zeller definisce l'ancoraggio internazionale derivante dall'accordo De Gasperi-Gruber. Tale accordo, del settembre 1946, passato alla storia anche come accordo di Parigi, è ancorato internazionalmente non solo perché vi è confluita la volontà di due parti rappresentanti due entità statuali ma anche perché, al di là della bilateralità, costituisce un allegato al trattato di pace. Ebbene, la volontà delle parti, quali desumibile dal carteggio diplomatico e da dichiarazioni rese nel tempo sia da De Gasperi sia da Gruber, è andata indubbiamente nel senso e nella direzione di un'autonomia regionale riconosciuta a quella regione che ora con un tratto di penna si vorrebbe cancellare.

Nell'articolo 131 della nostra Carta costituzionale è elencata fra le altre regioni quella del Trentino-Alto Adige e la norma è raccordata con l'articolo 116 che attribuisce ad alcune regioni, in relazione alla specificità etnica e culturale, forme e condizioni particolari di autonomia.

Non vi è dubbio che il *frame*, traducibile con «quadro», dell'originale testo inglese dell'accordo di Parigi si riferisce all'area regionale nell'ambito della quale dovevano essere riconosciuti particolari diritti alle popolazioni di lingua tedesca (nel testo si parla di *german-speaking*

*inhabitants*), ma – si badi bene – non solo a quelli della provincia di Bolzano, maggioritari in quell'ambito, ma anche a quelle minoranze di lingua tedesca che si trovavano all'epoca in provincia di Trento e ancora vi si trovano, anche se il confine corrente nel 1946 tra le due province non corrisponde a quello odierno. Vi sono tuttavia ancora *german-speaking inhabitants* anche in provincia di Trento. Ciò prova ancora una volta che il quadro era quello della regione, benché questa potesse delegare competenze alle province, come poi è puntualmente avvenuto.

L'articolo 2 dell'accordo De Gasperi-Gruber ha previsto che il *frame* entro il quale applicare l'autonomia era di spettanza del legislatore statale, che avrebbe dovuto provvedervi previa consultazione anche (*also*) di elementi locali rappresentanti la popolazione di lingua tedesca. Ciò è puntualmente avvenuto e non mi si potrà negare che sul testo approvato il 29 gennaio 1948 dall'Assemblea costituente, concretante la legge costituzionale n. 5 del 26 febbraio 1948, relativa allo statuto del Trentino-Alto Adige, ebbero a svolgersi le consultazioni con gli esponenti della SVP che espressero il loro avviso complessivamente favorevole al riguardo. Che poi si sia giunti con il pacchetto del 1969, di maternità certa (attuazione del feroce e cruento terrorismo degli anni sessanta) e di paternità incerta, ma in questo caso più facilmente individuabile di quanto la regola voglia, al secondo statuto di autonomia nell'ambito provinciale, è un altro discorso.

È vero che prima delle bombe, delle mine antiuomo e delle raffiche di mitra che hanno fatto vittime mai ricordate, vi fu una corretta iniziativa parlamentare degli onorevoli Tinzi e Sand (ed anche un raduno oceanico della SVP all'insegna dello slogan «*Loss von Trient*») ma è anche vero che ciò che ha consigliato la politica dei continui cedimenti da parte dei vari governi è stato il terrorismo ed il pericolo di riproposizione del terrorismo stesso, poi attuatosi negli anni ottanta; non sono solo io a dirlo: lo ha detto anche il leader storico della SVP, il grande

Magnago (se non se lo ricorda, onorevole Zeller, glielo rammento: ma credo che lo sappia).

Ma non mi si dica che i governi succedutisi in questi decenni abbiano tratto il loro convincimento di dover riconoscere l'autonomia provinciale unicamente dalle risoluzioni del 1960 dell'ONU, risoluzioni che si limitarono ad invitare le parti a superare mediante trattative il disaccordo. Con ciò non voglio negare la validità dell'autonomia provinciale, frutto di anni di estenuanti trattative. Ho solo rilevato che la regione e l'attuale assetto tripolare (regione più due provincie autonome) trovano un aggancio indiscutibile proprio in quell'accordo internazionalmente garantito mentre, ai fini dell'elaborazione del secondo statuto, l'Austria ha praticamente assunto una specie di ruolo di potenza tutrice, con una differenza sottile ma giuridicamente apprezzabile.

E comunque siamo in possesso fin dal 1993 – come ha ricordato l'onorevole Boato – di una quietanza liberatoria che chiude il passo alle successive pretese della SVP, che vanno ogni giorno oltre, fino alla costituzione dichiarata ufficialmente in sede di ultimo congresso del partito, del Bundesland Tirol.

Il punto di equilibrio tra regione e provincia, acquisito dopo una lunga e tormentata fase di elaborazione che ha visto anche il concorso della SVP, non richiede perciò – anzi vieta – una sua alterazione sia in termini giuridici che in termini politici.

D'altronde, nella stessa relazione alla proposta di legge Zeller si dice che la quietanza liberatoria esclude modifiche unilaterali delle norme pattuite, per poi – contraddittoriamente – affermare che il progetto di riforma costituzionale può solo ampliare i diritti garantiti dai pre-detti accordi internazionali.

KARL ZELLER. Altrimenti l'Austria non è d'accordo!

ADRIANA PASQUALI. Sembra che sia d'accordo: voi sapete quale posizione ha preso l'Austria sull'euroregione; ha dichia-

rato la stessa posizione dell'Italia: violazione della Costituzione austriaca come di quella italiana.

L'esistenza della regione Trentino Alto Adige, anche se debole sul piano delle attribuzioni, sanzionata com'è lungo tutto l'arco che muove dall'accordo di Parigi ai nostri giorni (ed implicitamente rilevante anche sul piano internazionale, attesa la chiusura formale della vertenza sia nel rapporto Italia-Austria sia nei confronti dell'ONU per quanto attiene alle raccomandazioni dell'ONU stessa) assume per tutto quanto si è fin qui detto un significato ed un'importanza rilevanti anche in sede di revisione della seconda parte della Costituzione o, se di queste specificità la nostra Commissione non dovesse occuparsi, in vista di un'eventuale modifica statutaria.

Si badi bene che non dico ciò in via personale, come irriducibile nemica non dell'autonomia (sia chiaro) ma di quella autonomia dinamica sotto il cui nome tutto si nasconde, qualsiasi pretesa che vada ben oltre gli accordi internazionali, la chiusura del «pacchetto» e la quietanza liberatoria. Lo dico perché ho fra le mani una mozione relativamente recente del consiglio regionale del Trentino-Alto Adige, approvata dopo che il problema è sorto e si è cominciato a conoscere l'orientamento della Volkspartei, d'altronde dichiarato apertamente nei propri congressi, in particolare in quello di novembre. Dunque, la mozione accolta nella seduta del 14 febbraio 1996, a maggioranza di voti legalmente espressi, afferma che il ruolo storico della regione Trentino-Alto Adige, quale elemento fondamentale del quadro istituzionale, come determinatosi a seguito degli accordi di Parigi e della legislazione costituzionale che su quella base è venuta formandosi, deve essere mantenuto.

A prescindere dalle considerazioni fin qui avanzate, rilevo che dalla proposta di legge più volte richiamata esce un'Italia composta da regioni federate, con competenze esasperate, che vanno oltre il modello dei *laender* germanici. Presumo che non si porrà mano agli Statuti spe-

ciali, ma se si aprisse questa strada, allo Statuto del 1962 dovranno essere tolte tutte quelle rigidità e quelle asprezze che negli anni passati, ed anche in quelli recenti, hanno posto in grave difficoltà il gruppo linguistico italiano, che non può riconoscersi e vedere attuati i suoi diritti in un'autonomia gestita in modo da sovrapporre il gruppo più debole - quello italiano, appunto -, in un'autonomia che vede sacrificato il merito in nome del pilastro portante dell'autonomia stessa, che è il principio della proporzionale, spesso attuata in modo troppo rigido e che presuppone, purtroppo, il principio dell'ingabbiamento etnico. È questo che avviene in Alto Adige: noi dobbiamo dichiarare l'appartenenza etnica e non viene riconosciuta l'esistenza del gruppo mistilingue; non si vuole l'integrazione, nel momento in cui si va verso l'Europa si vogliono ancora gli steccati!

Sia chiaro, io auspico l'attuazione del federalismo, ma la provincia di Bolzano è già oltre l'attuazione del federalismo più spinto, e di questo mi auguro si voglia

tener conto. L'Italia che deve uscire dalla nostra opera di revisione della seconda parte della Costituzione deve essere un'Italia federale che riconosca i diritti delle minoranze etniche e ammetta, tuttavia, anche la presenza dei commissari del Governo. Dunque, non un'unione di Stati federati, di cui uno si chiami Bundesland Tirol.

**PRESIDENTE.** Il seguito della discussione (sono previsti nove interventi) è rinviato alla seduta di domani alle ore 9.30.

---

**La seduta termina alle 19.30.**

---

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO  
STENOGRAFIA  
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI*

**DOTT. VINCENZO ARISTA**

---

*Licenziato per la stampa  
dal Servizio Stenografia alle 21.30.*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

