

CAMERA DEI DEPUTATI

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LE RIFORME COSTITUZIONALI**

53.

SEDUTA POMERIDIANA DI LUNEDÌ 30 GIUGNO 1997

 XIII LEGISLATURA

 COMMISSIONE PARLAMENTARE
 PER LE RIFORME COSTITUZIONALI

53.

SEDUTA POMERIDIANA DI LUNEDÌ 30 GIUGNO 1997

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE MASSIMO D'ALEMA

 INDICE

	PAG.		PAG.
Seguito dell'esame dei progetti di legge di revisione della parte seconda della Costituzione:		Marchetti Fausto (gruppo rifondazione comunista-progressisti)	2183
D'Alema Massimo, <i>Presidente</i>	2147, 2149	Marini Franco (gruppo popolari e democratici-l'Ulivo)	2165
2153, 2154, 2173, 2178, 2182, 2183		Mussi Fabio (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo)	2173
Berlusconi Silvio (gruppo forza Italia)	2171	Nania Domenico (gruppo alleanza nazionale)	2168
Boselli Enrico (gruppo misto-socialisti italiani)	2150	Occhetto Achille (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo)	2176
Buttiglione Rocco (gruppo misto-CDU) ...	2152	Ossicini Adriano (gruppo misto)	2175
Casini Pier Ferdinando (gruppo CCD)	2160	Pieroni Maurizio (gruppo verdi-l'Ulivo) ..	2157
Cossutta Armando (gruppo rifondazione comunista-progressisti)	2163	Rebuffa Giorgio (gruppo forza Italia)	2178
Crucianelli Famiano (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo)	2180	Rigo Mario (gruppo misto)	2149
D'Amico Natale (gruppo rinnovamento italiano)	2153, 2154	Spini Valdo (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo)	2177
Dondeynaz Guido (gruppo misto-VdA)	2159	Zeller Karl (gruppo misto-SVP)	2147
Mancina Claudia (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo)	2180		

La seduta comincia alle 16.10.

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

Seguito dell'esame dei progetti di legge di revisione della parte seconda della Costituzione.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'esame dei progetti di legge di revisione della parte seconda della Costituzione.

Passiamo alle dichiarazioni di voto. Ha chiesto di parlare l'onorevole Zeller. Ne ha facoltà.

KARL ZELLER. Signor presidente, onorevoli colleghi, l'istituzione di una Commissione parlamentare per le riforme istituzionali aveva prodotto tante attese e molte speranze anche nella Sudtiroler Volkspartei, che da decenni chiede una riforma dello Stato in senso federale. Ma oggi dobbiamo prendere atto che la Commissione bicamerale ha prodotto un risultato davvero insoddisfacente, tranne che per la giustizia la stessa bicamerale è partita delineando un sistema che si dichiarava federalista ed ha partorito un semplice decentramento amministrativo che, anche rispetto alla situazione esistente, segna addirittura passi indietro: le competenze per la tutela della salute, dei beni ambientali e culturali, in materia di ordine pubblico locale, già assegnate alle regioni in forza del vigente articolo 117 della Costituzione, diventano statali; persino il commercio viene riservato allo Stato e, come se non bastasse, l'elencazione tassativa delle competenze statali,

che dovevano essere ristrette alle quattro materie classiche (difesa, moneta, politica estera e giustizia), viene estesa oltre misura a ben 31 materie. Allo Stato viene persino conferito il potere di interferire in tutte le altre materie regionali con il semplice richiamo a preminenti ed imprescindibili interessi nazionali.

Con questa « clausola di gomma », integrata dal potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle regioni, si vanifica ogni possibilità di separazione netta dei poteri e si spiana la strada a continue interferenze statali.

Non vi è altresì traccia di pari dignità tra Stato e regioni (queste ultime rimangono enti subordinati allo Stato) e manca inoltre un potere costituente regionale, senza il quale non si realizza un federalismo serio.

In buona sostanza, la bicamerale ha stravolto ogni ispirazione federalista, mantiene l'assetto centralista ed ha creato un pasticcio che non è carne né pesce: né un regionalismo alla catalana né tanto meno un federalismo alla tedesca. Il presente testo è tutto tranne che federalista.

Questo pasticcio viene aggravato dalla mancanza di una Camera rappresentativa degli interessi regionali; ne consegue, come inevitabile corollario, che tutte le decisioni importanti, in particolare sulla finanza regionale e sulla perequazione, verranno assunte unilateralmente dal Parlamento nazionale, sopra la testa delle regioni. Anziché riformare il bicameralismo trasformando il Senato in Camera delle regioni, si è giunti ad inventare una incredibile terza Camera, un vero *unicum* nell'esperienza mondiale. Alle competenze delle regioni a statuto speciale non si

aggiungerà neanche una nuova competenza, il che la dice lunga.

Il presente testo non rispetta l'assetto della regione Trentino-Alto Adige, in quanto qualifica le due province autonome come semplici articolazioni della regione, mentre in realtà è semmai il contrario. Non si è fatto alcun passo per riconoscere alle due province autonome lo *status* di regione, deludendo in questo modo le legittime aspirazioni della stragrande parte della popolazione sudtirolese. Si è persa quindi un'occasione per dare finalmente completa attuazione allo spirito dell'accordo De Gasperi-Gruber del 1946, che prevedeva un'autonomia regionale per il territorio abitato dalla minoranza austriaca della provincia di Bolzano.

Pur essendo vero che il presente testo riconosce e mantiene le autonomie speciali, l'ancoraggio internazionale del pacchetto ed un potere propositivo da parte del consiglio provinciale di Bolzano, questo non è sufficiente per far mutare il nostro giudizio negativo sulla restante parte della riforma, anche perché il potere di iniziativa del consiglio provinciale è troppo debole, essendo legato a quello della provincia di Trento ed alla delibera conforme del consiglio regionale. È difficilmente comprensibile per quale motivo il consiglio provinciale di Trento e quello regionale debbano essere coinvolti qualora si tratti di modifiche riguardanti solo la provincia di Bolzano. Resta infatti ferma l'approvazione da parte del Parlamento nazionale, il che dà, a nostro parere, sufficienti garanzie contro paventate strumentalizzazioni della maggioranza nel consiglio provinciale.

Rammento inoltre che il Governo italiano, in una nota ufficiale indirizzata all'Austria nel 1992, aveva assicurato il carattere pattizio dell'autonomia sudtirolese, affermando che eventuali modifiche dello statuto devono essere concordate con la popolazione sudtirolese e non invece con quella della regione Trentino-Alto Adige. Nonostante piccoli passi avanti, come l'abolizione del visto governativo sulle leggi e del controllo preven-

tivo sugli atti amministrativi, nonché di altre innovazioni nei limiti delle competenze legislative, si mantiene sostanzialmente l'attuale *statu quo*, vale a dire l'assetto regionalistico, senza realizzare il federalismo.

La nostra popolazione si aspetta però ben altro che il semplice mantenimento dello *statu quo*. Per questo motivo riteniamo insoddisfacente il risultato sulla parte forma di Stato. Lo stesso giudizio negativo esprimiamo anche sulle restanti parti della riforma sulla giustizia, a prescindere dalla mancata introduzione del Senato delle regioni. La limitazione del numero dei senatori a cinque per la regione Trentino-Alto Adige, riducendo in buona sostanza i collegi nella provincia di Bolzano a due, cozza apertamente contro la misura contenuta nella misura 111 del pacchetto, in virtù della quale lo Stato italiano si era impegnato a modificare per l'elezione del Senato le circoscrizioni «allo scopo di favorire la partecipazione al Parlamento dei rappresentanti dei gruppi linguistici italiano e tedesco della provincia di Bolzano in relazione alla consistenza dei gruppi stessi». In considerazione del fatto che la proporzione tra i gruppi è un terzo di italiani e due terzi di tedeschi, si evince facilmente che con due soli collegi è impossibile rispettare l'obbligo internazionale assunto nel 1969 e confermato in occasione della chiusura della vertenza italo-austriaca nel 1992.

Anche la forma di Governo, così come proposta, non ci convince. A nostro parere, per garantire la stabilità bastava introdurre l'istituto della sfiducia costruttiva. La figura del presidente eletto direttamente, così come delineata, è ibrida. A nostro parere il Presidente deve essere un garante *super partes*, il che mal si concilia con l'elezione diretta. Siamo comunque contrari alla fusione del ruolo di arbitro con quella di protagonista attivo.

Anche i continui riferimenti al concetto di nazione costituiscono richiami anacronistici. Tali riferimenti si prestavano forse per una Costituzione dell'ultimo secolo, laddove si esaltava lo Stato nazione, ma non appare appropriato inserirli in una

Costituzione moderna per il terzo millennio. Tutti dovrebbero ormai sapere che il concetto Stato nazione costituisce una finzione specie in Italia, dove vivono molteplici gruppi di culture diverse, che non appartengono al ceppo italiano.

Non nascondo infine le mie preoccupazioni in merito alla riforma elettorale che si sta delineando in conseguenza della forma di governo. L'accentuazione del bipolarismo ha riflessi pregiudizievoli per i partiti espressioni di minoranze linguistiche in quanto, per loro natura, non essendo presenti su tutto il territorio della Repubblica, vengono di fatto esclusi dalla ripartizione di un numero qualificato di seggi.

Dato che le nostre speranze per una riforma vera, profonda e coerente delle istituzioni sono state, al momento disattese, preannuncio il mio voto contrario sul testo elaborato dalla Commissione. Preannuncio altresì che presenteremo nuovamente i nostri emendamenti in aula e ci batteremo in entrambi i rami del Parlamento affinché il testo venga modificato nel senso da noi auspicato e nel rispetto dei principi di sussidiarietà, autodeterminazione ed in particolare degli impegni internazionali assunti dall'Italia.

PRESIDENTE. Prima di dare la parola al senatore Rigo, raccomando i colleghi di contenere la durata dei propri interventi, trattandosi di dichiarazioni di voto e non di una nuova discussione generale.

MARIO RIGO. Signor presidente, con i colleghi Dondeynaz e Zeller, ho preso parte ai lavori del Comitato forma di Stato, conscio che l'impegno federalista che ci anima non è solo nostro, ma appartiene ed è partecipato da gran parte delle comunità locali.

Il federalismo e la riforma dello Stato sono stati motivi conduttori di tutto il dibattito politico di questi anni: basti pensare agli impegni programmatici del Polo e dell'Ulivo ed alle dichiarazioni del Presidente del Consiglio in sede di presentazione del programma del Governo alle Camere.

Per questo siamo preoccupati della piega presa dai lavori della Commissione, tali da far dire al collega D'Onofrio che gli elementi di federalismo presenti nei testi base emendati non consentono di parlare di «ordinamento federale dello Stato».

Riconosciamo che vi è stato un serio impegno riformatore da parte della Commissione, ma questo non ha corrisposto alla domanda delle regioni, dei comuni e delle province. Difatti il potere costituente delle comunità locali, la titolarità delle «materie concorrenti» e dei cosiddetti «poteri residui», la definizione di una sede parlamentare federale dove siano rappresentati direttamente gli interessi delle singole comunità, la stessa autonomia finanziaria sono punti rappresentati nel testo alla nostra attenzione in misura del tutto insufficiente, se non assenti. Guardando ai singoli caratteri federali, va riconosciuto che lo statuto delle regioni non viene più assoggettato all'approvazione parlamentare, ma non è meno vero che esso resta un atto di autorganizzazione, determinato nel contenuto, non dissimile da quelli attualmente previsti per i comuni e le province. Di sostanziale vi è l'allargamento della competenza legislativa in materia elettorale alle regioni oggi a statuto ordinario. È un fatto importante, ma è stata accantonata l'idea di conferire rango di legge costituzionale a tutti gli statuti regionali, il che significa che nella gerarchia delle fonti lo statuto regionale non avrà collocazione sostanzialmente diversa dalle comuni leggi regionali.

Per quanto riguarda i poteri residui, ci si è orientati in direzione del modello federale. Le materie, con gli accorpamenti previsti, sono in realtà – lo ricordava il collega Zeller – ben più numerose di trentuno e riconducono praticamente alla puntuale elencazione delle «residue» materie di competenza regionale. A ciò si aggiunga la clausola di salvaguardia con cui allo Stato viene riservata la facoltà di legiferare in ogni campo per la tutela di preminenti ed imprescindibili interessi nazionali, norma che avrebbe senso in uno Stato autenticamente federale, ma che, nel

nostro caso, potrebbe rendere lo Stato arbitro di ogni situazione conflittuale.

L'insufficienza più vistosa è l'assenza di quello che è ritenuto un organo indispensabile negli ordinamenti federali: la Camera di diretta rappresentanza degli interessi delle comunità. Si propone, infatti, di mantenere il bicameralismo e quindi si nega di fatto la rappresentatività ai vari soggetti della « nuova Repubblica ». Anche una soluzione che coinvolgesse, accanto alle regioni, le autonomie locali attraverso una loro diretta rappresentanza nella seconda Camera non è stata recepita, seppure nell'ambito di tale soluzione avessimo previsto l'elezione a suffragio universale e diretto di metà dei membri del nuovo Senato che, forte di quella rappresentanza, sarebbe stato visto come organo di concertazione fra lo Stato e le regioni, fra le regioni stesse e fra queste e le autonomie locali; e questo per rendere possibile il patto federale tra lo Stato e gli altri soggetti costituenti della Repubblica. Si tratta in definitiva di individuare una sede con competenza ad emanare provvedimenti, legislativi e non, aventi diretta attinenza con i rapporti Stato-regioni-enti locali, una sede comune alle realtà costituzionali per farle partecipare alla formazione e all'attuazione del nuovo ordinamento costituzionale.

In particolare è la materia finanziaria, legata a principi di perequazione e anche di solidarietà, che avrebbe dovuto determinare l'accettazione della scelta genuinamente federale della Camera delle autonomie, anziché fare ricorso a complessi meccanismi parlamentari, rigettati dalle regioni, che così si esprimono attraverso la Conferenza dei loro presidenti: « Il testo licenziato dal Comitato sul Parlamento » — dice la lettera inviataci in data 19 giugno — « è del tutto irricevibile. Un Senato cosiddetto delle garanzie, eletto direttamente a livello nazionale in rappresentanza dei partiti e non dei governi territoriali e quindi sovrapposto alle regioni e alle autonomie, sarebbe un sicuro veicolo di ricentralizzazione del sistema. Inaccoglibile è anche l'ipotesi di istituire una Commissione mista Senato-regioni-auto-

nomie con funzioni meramente consultive sui temi finanziari e tributari, surrogata da un diritto di ricorso alla Corte costituzionale che le regioni peraltro hanno già ora riconosciuto. Sulla riforma federale del Parlamento come passaggio ineludibile per riformare in senso federale la classe dirigente di questo paese, la Conferenza dei presidenti delle regioni riconferma le proprie posizioni e proposte, da ultimo già espresse nel manifesto inviato alla Commissione bicamerale il 20 maggio 1997 ».

Non serve allungare l'elenco delle osservazioni sulla forma di Stato e sul Parlamento: ce n'è quanto basta. È stato detto più volte, anche questa mattina, che la forma di Stato influenza le altre parti della Costituzione al nostro esame. Per questo esprimiamo parere contrario ai testi emendati, riservandoci di ripresentare in sede parlamentare gli emendamenti di impianto federalistico che abbiamo portato avanti fino ad oggi, aggiornandoli alla luce del dibattito apertosi su questo tema in Commissione e fuori.

Concludendo, una cosa ci sembra certa, signor presidente: o questa riforma avrà il consenso delle regioni e degli enti locali oppure la pubblica amministrazione che vogliamo riformare non riuscirà a recuperare il distacco e le attese delle nostre comunità.

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

ENRICO BOSELLI. Signor presidente, io non me la sento di dare un giudizio così severo sulla conclusione almeno della prima parte dei lavori di questa Commissione. Sono consapevole, come tutti, che la Bicamerale ha prodotto un risultato parziale rispetto alle ambizioni che aveva; questo dipende in larga parte dal fatto che tra le principali forze politiche, come è naturale, l'intesa raggiunta non è stata ampia, forte e assolutamente determinata.

Nella giornata di oggi siamo chiamati a dare un giudizio anche politico, oltre che nel merito, come proverò brevemente a fare; quanto al giudizio politico, esso non è negativo: abbiamo evitato il rischio vero

del fallimento di quest'opera di riforma dello Stato nonché il rischio che di questa lunga transizione dalla prima Repubblica a quella che diventerà, alla fine di questo processo, la seconda Repubblica, non se ne vedesse la fine.

Il ruolo del Parlamento e quindi della politica, con la conclusione di oggi, emerge comunque rafforzato e siamo in grado di dare al paese un messaggio di sufficiente ottimismo. Certo, come il presidente D'Alema ci ha ricordato più volte anche nei passaggi più tormentati, quella di oggi non è la conclusione dei lavori della bicamerale; si va alle aule parlamentari, dove ciascun gruppo e ciascun parlamentare – io tra questi – presenteranno emendamenti sui punti più delicati e meno convincenti di questa proposta di riforma, e cercheranno anche in quella sede di far fare un passo avanti ai testi che la Commissione si appresta a licenziare questa sera.

I punti critici ed ancora incerti sono molti, e d'altra parte, in questi primi mesi di lavoro molto intensi – per i quali ringrazio anch'io i relatori e tutti i colleghi che hanno partecipato con grande impegno – sono apparsi in maniera assolutamente chiara; su alcuni vedo qualche difficoltà. Ci troviamo in presenza di un testo che riguarda la forma dello Stato che si collega in maniera abbastanza stretta al punto relativo al federalismo: un presidenzialismo debole, come esce dai nostri lavori, collegato ad un federalismo altrettanto debole. D'altra parte, è questa la realtà con cui ci siamo confrontati questa settimana.

Sul punto relativo al federalismo, la debolezza appare abbastanza chiara, almeno su quattro punti: in primo luogo, non è stata sciolta – come io e tanti altri auspicavamo – la questione del federalismo fiscale, vale a dire della reale autonomia per regioni ed enti locali all'interno di un processo di decentramento di questa parte importante dei ruoli e dei compiti dello Stato. Non si è compiuta la scelta di istituire una Camera delle regioni, e sappiamo che soltanto per questa via il federalismo diventa nei fatti qualcosa di

più che dichiarazioni di principio. Non si è proceduto con coraggio al tema dell'allargamento delle specialità, che oggi sono previste soltanto per cinque delle nostre venti regioni e, infine, non si è arrivati a definire con chiarezza il ruolo delle regioni rispetto a quello degli enti locali.

Su questo è intervenuto un grande dibattito, molto confuso ed anche molto incerto; io resto convinto di quello che ho sostenuto con altri colleghi, cioè che un vero processo di decentramento dei poteri tra Stato e autonomie locali si attua soltanto se le regioni sono individuate come i punti forti di questo decentramento.

Considero invece un passo avanti quello che abbiamo compiuto al termine di una discussione forse tra le più tormentate sul tema delle garanzie; c'è d'altra parte molto evidente un contributo di modernizzazione che noi abbiamo dato alle principali istituzioni (riforma del Consiglio di Stato e della Corte dei conti, un processo che tende progressivamente all'unicità della giurisdizione). Anche sul punto più delicato, credo che la proposta avanzata dal collega Boato rappresenti una strada positiva. Avrei preferito – e preferisco ancora; d'altra parte, insieme ai colleghi del mio gruppo, abbiamo presentato una proposta di legge costituzionale su questo tema – che si fosse pensato ad una netta separazione all'interno dell'ordinamento giudiziario tra il ruolo dei giudici e quello dei pubblici ministeri, cosa che ci avrebbe consentito di imboccare una strada coerente con quella intrapresa alcuni anni fa, nel momento in cui nel nostro paese è stato introdotto un modello di processo penale che obbliga ad una parità assoluta tra i diritti dell'accusa e quelli della difesa e ad un ruolo terzo del giudice; d'altra parte, si tratta della stessa situazione riscontrabile in tutte le altre nazioni europee.

Tuttavia, arrivare ad una rottura su questo punto, così come ad un certo momento si poteva profilare, avrebbe rappresentato un grave errore. Uno strappo lacerante su questo aspetto avrebbe prodotto un unico risultato: la rinuncia della

politica ad esercitare il compito ed il ruolo che, nel corso di questi anni tormentati, in effetti non ha mai esercitato.

Non siamo incorsi in questo errore ed abbiamo indicato una strada che, per quanto ancora debole, introduce importanti elementi di novità. Inoltre, abbiamo respinto anche un certo condizionamento politico che settori rilevanti del mondo giudiziario hanno cercato di determinare nei confronti della Commissione bicamerale. Credo che abbiamo fatto bene a rispondere con fermezza; se non avessimo imboccato la strada intrapresa la scorsa settimana, avremmo corso il rischio, anche su questo punto, di concludere con un nulla di fatto, così abdicando al ruolo che la politica deve adempiere, soprattutto su un versante tanto delicato qual è quello del rapporto tra cittadini e giustizia, tra i poteri dello Stato, le regole e le certezze della vita democratica.

Queste considerazioni mi portano ad esprimere un giudizio complessivamente positivo sul nostro lavoro. Anch'io — come presumo altri colleghi che interverranno, in rappresentanza dei rispettivi gruppi, nel corso di questa seduta dedicata alle dichiarazioni di voto ed alla votazione finale — non rinuncerò nelle sedi proprie, in Commissione e nelle aule parlamentari, a presentare emendamenti su alcuni punti che non mi convincono, su quegli aspetti che mi paiono i più deboli di questa lenta e faticosa opera di riscrittura della seconda parte della Costituzione. Questo, tuttavia, non mi porta a dare un giudizio severo, che credo sarebbe errato formulare, ma, anzi, a prendere atto che abbiamo compiuto un passo in avanti e che adesso si tratta di proseguire su questa strada.

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

ROCCO BUTTIGLIONE. Signor presidente, il nostro giudizio sui lavori della bicamerale e sul testo che viene sottoposto oggi alla nostra approvazione è complessivamente positivo. Esprimeremo, quindi, un voto favorevole.

Il giudizio positivo, per la verità, è, prima di tutto, una valutazione sull'avvenimento della bicamerale, sulla volontà, concordemente espressa dalle forze politiche, di assumere su di esse il compito della riforma del sistema e di farlo nel contesto di un dialogo, in modo che le regole che debbono sovrintendere allo scontro politico, le regole all'interno delle quali si deve esprimere la volontà di tutti, siano decise con il concorso, se non di tutti, almeno di una sostanziale unanimità morale della nazione. Si tratta sicuramente di un dato di maturità del quale prendiamo atto con soddisfazione. Si è manifestata la decisione, la volontà di realizzare quell'accordo di sistema che è la condizione primaria per determinare la transizione della Repubblica italiana dalla prima alla seconda fase della sua storia.

Se, invece, consideriamo nel dettaglio il testo e le riforme che, come bicamerale, proponiamo, il nostro giudizio non può essere egualmente positivo. La cultura delle riforme ha certamente dominato i nostri lavori e la volontà delle riforme si è espressa con forza. Abbiamo deciso in favore di un sistema presidenziale; abbiamo scelto il cammino del federalismo; abbiamo affermato con decisione la volontà di migliorare il livello delle garanzie, della libertà del cittadino nel nostro paese; abbiamo anche deciso di trasformare un bicameralismo perfetto in un sistema differenziato nel quale un'Assemblea legislativa svolga funzioni di produzione legislativa e dia la fiducia al Governo, confermandone il giudizio politico, mentre un Senato delle garanzie abbia piuttosto la funzione di rafforzare — come è necessario in un sistema bipolare — il momento del controllo sul potere esecutivo.

Sono tutti elementi positivi, salvo a considerare che il presidenzialismo che andiamo ad approvare è un presidenzialismo monco, un presidenzialismo nel cui ambito il Presidente della Repubblica eletto dal popolo riceve poteri malcerti, non chiaramente definiti e comunque, con ogni probabilità, insufficienti. Il Presidente della Repubblica presiede non il Governo

ma un Consiglio per la politica estera e di difesa. Mi domando: la politica europea fa parte della politica estera? Se la politica europea fa parte della politica estera, è evidente che essa penetra in tutte le dimensioni dell'azione politica. Allora, risulta difficile vedere in che modo questo Consiglio si possa raccordare all'azione del gabinetto, a meno di diventare esso stesso un vero e proprio gabinetto ristretto nel quale si decidono le linee fondamentali dell'indirizzo politico. È pericoloso per la democrazia dare ad una persona la legittimazione di venti milioni di voti e non attribuire ad essa, contemporaneamente, poteri adeguati perché, nel conferirglieli, tali poteri sono automaticamente delimitati. Non è difficile immaginare che la soluzione certa porti ad una situazione di conflitto istituzionale permanente o, per lo meno, che, per definire esattamente gli ambiti del potere e della funzione presidenziale e quelli del Governo, sarà necessario passare attraverso una fase confusa e difficile.

Allo stesso modo, abbiamo accettato il principio federalista e realizzato anche un'opera meritoria nel diminuire la selva di controlli che oggi rendono difficile l'esercizio da parte delle regioni della propria funzione politica. Tuttavia, una grande incertezza rimane sul tema dell'attribuzione delle risorse e della loro divisione. Non chiarire questo tema, non attribuire con chiarezza al sistema delle autonomie locali risorse sufficienti a svolgere il compito loro assegnato, significa porre le basi per il malfunzionamento della riforma. Ciò rende comprensibili anche le osservazioni del relatore D'Onofrio, il quale si domanda se questo sia federalismo o se possa essere ancora chiamato federalismo.

Qualcosa di analogo si può dire per ciò che riguarda il tema della garanzia dei diritti. Non a caso si è deciso di non discutere gli emendamenti che riguardano questa parte pur decisiva della riforma che ci avviamo ad approvare. Si è detto che ne riparleremo ad agosto, dopo che tutti i parlamentari avranno avuto modo di proporre i loro emendamenti. Credo

che, se dovessimo valutare questa riforma come un punto d'arrivo definitivo, molte e legittime sarebbero le perplessità. Sappiamo bene, e lei presidente lo ha ricordato più volte, che questo non è il punto d'arrivo del processo riformatore, è una tappa, pur importante, pur decisiva, in quanto stabilisce l'agenda dei lavori del Parlamento.

Abbiamo il torso di una riforma possibile, non abbiamo ancora la statua; la riforma ha bisogno di essere completata e noi in Parlamento faremo del nostro meglio per completarla sui tre punti qualificanti a cui ho accennato. Il nostro giudizio positivo, dunque, è un giudizio politico: è necessario un accordo di sistema perché il paese possa riprendere il proprio cammino, perché si possano stabilire le condizioni di una corretta dialettica politica, ma questo spirito dell'accordo deve proseguire in un dialogo che dia conseguenze ancora più mature. Noi abbiamo fiducia che l'ulteriore discussione nella pubblica opinione e nelle aule parlamentari ci darà non soltanto il torso della riforma, ma la riforma vera e propria.

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

NATALE D'AMICO. Prima di fare la mia dichiarazione di voto, vorrei rivolgerle una richiesta. Come tutti leggo i giornali e seguo le agenzie: si continua a parlare di un testo relativo alla legge elettorale che non ho ben capito se sarebbe un ordine del giorno da sottoporre a votazione o cos'altro. Mi permetto di chiederle di garantire — come fin qui ha fatto perfettamente — la parità di opportunità fra i gruppi ed i membri di questa Commissione, permettendo a ciascuno di presentare documenti di questo genere (se dovessero esserci) ed eventualmente fissando un termine per la loro presentazione.

PRESIDENTE. Ho ricevuto un documento, firmato da numerosi capigruppo dei gruppi presenti in questa Commis-

sione, del quale darò lettura al termine delle dichiarazioni di voto e prima del voto perché mi sembra un documento politicamente importante; non intendo però metterlo in votazione, perché non posso farlo. È un documento di convergenza fra diversi gruppi, che ritengo giusto leggere perché la materia elettorale ha delle attinenze con la materia sulla quale siamo chiamati a deliberare, ma non intendo metterlo in votazione e non avrà effetti nel nostro lavoro, se non effetti collegati.

NATALE D'AMICO. Comprendo la rilevanza politica ma poiché, se ho capito bene, ne resterebbe traccia negli atti della Commissione, chiederei di poter presentare anch'io un documento anche se con molte meno firme, cioè solo con la mia.

PRESIDENTE. Lei può fare ciò che vuole. Io non ho autorizzato nessuno e non ho chiesto nulla, sono stato messo a conoscenza di questo documento di principi perché mi è stato consegnato e per la sua rilevanza politica e per ragioni di trasparenza mi sembra giusto darne lettura prima del voto. Se lei riterrà di mettermi a parte di suoi pensieri o proposte, seguirò una procedura analoga.

NATALE D'AMICO. Presenterò un documento sulla stessa materia al termine della mia dichiarazione di voto a nome del gruppo di rinnovamento italiano.

Più volte siamo stati richiamati al fatto che esprimiamo il voto su un testo provvisorio, addirittura oggi il presidente ha detto che adottiamo una sorta di secondo testo base; noi tutti sappiamo che è vero, perché stiamo avviando un processo di riforma complesso sul quale la stessa Commissione avrà modo di tornare, tuttavia credo che il rispetto stesso per il nostro lavoro esiga che ciascuno giudichi il complesso delle soluzioni che oggi proponiamo rispetto all'entità dei problemi. Da questo punto di vista, i richiami che giungono da più parti a motivi di opportunità politica che suggerirebbero di dare comunque via libera al testo non mi

sembrano del tutto condivisibili; lo schieramento che si configura in questa Commissione è trasversale rispetto ai poli di maggioranza ed opposizione e mi pare che questo sia un bene, ma mi pare che in questi schieramenti trasversali stiano prevalendo posizioni conservatrici. Credo pertanto sia giusto, da parte di chi così ritiene, operare perché si configuri uno schieramento trasversale di coloro che agiscono più decisamente dal lato della riforma delle istituzioni.

Giungono poi richiami alla flessibilità. Ho già provato a dire in Commissione come a me pare si debba interpretare la necessaria flessibilità in questo processo costituente: è bene che ciascuno metta in ordine le proprie preferenze riguardo a ciascuna soluzione, tuttavia non ci si può spingere fino ad accettare soluzioni che possono apparire addirittura peggiori del punto di partenza. E temo che in alcune materie oggetto del nostro esame, per esempio nel caso della riforma del Parlamento, siamo in questo caso, cioè a soluzioni che appaiono addirittura peggiori del punto di partenza.

Faccio un'ultima considerazione di metodo, prima di arrivare al merito delle questioni. Vedo con piacere che c'è una riaffermazione forte del ruolo della politica, la temo però quando si definisce in contrapposizione al ruolo degli uomini di cultura che stanno ragionando sulle medesime materie. Vedo con preoccupazione anche una certa insofferenza verso analisi di tipo comparatistico: in realtà tutta la storia delle costituzioni è storia di carte che si sono definite nell'analisi comparatistica. Il voto che ci apprestiamo a dare, dunque, non è irrilevante, ancorché sia un voto tutt'altro che conclusivo; ciascuno è richiamato alle proprie responsabilità e, piuttosto che richiamare altri alla coerenza, preferisco richiamarvi me stesso.

Sono andato a rileggere cosa avevo detto nella discussione generale quanto avviammo questo nostro percorso. Dissi fin da subito che era necessario individuare alcuni spazi di possibile mediazione, ma che era necessario anche individuare le questioni che, essendo legate

agli obiettivi fondamentali, non potevano essere oggetto di transazione; dissi ancora che, se trovare soluzioni sorrette dal necessario consenso è indispensabile, altrettanto indispensabile è trovare soluzioni di profilo alto, non furbeschi accomodamenti o pasticci destinati poi a naufragare nelle aule parlamentari.

Vengo quindi ad esaminare le soluzioni che sono oggi alla nostra attenzione con i criteri che mi sono dato, innanzitutto con riferimento alla forma di Stato e alla forma del Parlamento. Riguardo alla forma di Stato tutti abbiamo detto che occorrerebbe proseguire ed accentuare un processo di decentramento che mi pare già avviato, anche con decisioni rilevanti assunte in questa legislatura; ma dopo la discussione, che ha conosciuto fasi alterne, è passato uno strano modello. Fin dal principio si afferma che i rapporti fra Stato, regioni e comuni debbono essere improntati a principi di leale collaborazione, ma non si individua la sede nella quale questa deve svolgersi. Non è chiaro rileggendo il testo quali materie siano davvero riservate alle regioni; in realtà mi pare che nello schema che stiamo disegnando prevediamo legislazione concorrente dello Stato e delle regioni in tutte le materie. Ma allora il problema della sede nella quale risolvere eventuali conflitti e trovare l'accordo riguardo a chi fa cosa mi pare assolutamente decisivo, invece questo problema non è risolto dal testo che ci apprestiamo a trasmettere al Parlamento. Mi pare quindi ragionevole il dubbio che non vi siano passi avanti rispetto ad oggi. Questo dubbio risulta accentuato da alcune decisioni più specifiche, ma a mio parere rilevanti: la rinuncia ad introdurre una pur limitata decostituzionalizzazione delle province, la rinuncia a misurarsi col problema delle regioni a statuto speciale, che in larga parte continuano ad apparirmi come una soluzione centralista e non federalista.

Quanto alla forma del Parlamento, mi pare difficile sostenere che la soluzione all'irragionevolezza dell'attuale bicameralismo perfetto possa consistere in questo tricameralismo irragionevole. Ed ho una

preoccupazione in più riguardo a questo: la ripartizione delle competenze legislative fra monocamerale e bicamerale, mi pare una decisione rischiosa perché sottrae all'indirizzo politico maggioritario materie molto rilevanti per rinviarle – a giudicare dalla struttura delle due Camere – alla pura mediazione partitica, per sottrarle quindi al giudizio degli elettori, che darebbero il loro voto ad uno schieramento o all'altro ma poi vedrebbero materie relevantissime per la loro vita sottratte al principio di responsabilità e rimesse all'accordo fra i due poli che si confronterebbero per il governo del paese.

Riguardo alle relazioni con l'Unione europea, avevo accolto con particolare favore la decisione della Commissione di misurarsi con il problema dell'adesione dell'Italia all'Unione, ma anche qui il risultato provvisorio al quale siamo giunti mi pare inadeguato. Alcuni esempi. Tra i diversi procedimenti di ratifica dei prossimi trattati in astratto ipotizzabili, mi pare che si sia scelta la soluzione in assoluto peggiore: sottoponiamo il processo di ratifica dei trattati a un referendum abrogativo; quindi, immaginiamo che le Camere si pronuncino, che la ratifica dei trattati entri in vigore, dopo di che, a distanza di mesi o di anni, si possa decidere di recedere perché si svolge un referendum abrogativo successivo. A me pare, tra i diversi procedimenti speciali ipotizzabili e che esistono in giro per l'Europa, forse la soluzione peggiore. Non si affronta più il problema del primato e dell'efficacia diretta delle norme comunitarie, che pure ha così tanto impatto sulla vita dei cittadini, e si rinuncia a prendere atto delle modifiche intervenute nella nostra costituzione economica. Neanche indirettamente si inserisce nella nostra Carta quel principio di concorrenza, di mercati liberi e competitivi, che è il vero pilastro su cui si regge il mercato unico. Mi pare che su questo terreno si consenta un aumento del divario tra costituzione materiale e Costituzione formale, divario che è stato fonte di tanti guai per la Repubblica.

Un giudizio diverso esprimo sul lavoro della Commissione in materia di garanzie. Mi sembra che in questa materia abbiano trovato giusta applicazione nella Commissione — paradossalmente, perché è la materia sulla quale alla fine non vi è stato accordo e non si è giunti neanche ad esaminare gli emendamenti — i principi di flessibilità e di ragionevolezza. Io non ritengo che il problema di una giustizia più efficiente e più giusta sia risolvibile con modifiche costituzionali. Tuttavia, mi pare che le modifiche proposte dalla Commissione vadano nella direzione giusta: occorrerà ancora intervenire, e ricordo che lo stesso relatore aveva fatto ulteriori proposte di intervento, che per i motivi che sappiamo non sono state esaminate dalla Commissione, ma ritengo che la direzione intrapresa sia quella giusta. Se si votasse per parti separate, su questo esprimerei voto favorevole.

E veniamo alla forma di governo. Fin da subito è apparso chiaro che si contrapponevano i quattro modelli in astratto possibili: un modello presidenziale, uno semipresidenziale, un modello neoparlamentare ed un modello più strettamente parlamentare. Dopo una sorta di taglio delle ali restarono in campo il modello semipresidenziale e quello neoparlamentare o di premierato. Ricordo che, a nome del gruppo di rinnovamento italiano, avevo dichiarato di essere pronto a dire sì anche ad un modello di premierato forte, con tale intendendo quello che, con grande chiarezza, era stato disegnato in questa sede per esempio dal professor Cheli nel corso della sua audizione. In realtà, come gli onorevoli colleghi ricorderanno, nella bozza sottoposta al voto dal relatore il modello del premierato risultò indebolito rispetto alle versioni precedenti; quindi, votammo lo schema semipresidenziale, che ci sembrava dotato di una forte coerenza interna.

Nel confronto successivo in Commissione si è usciti da quello schema, e questo è bene dirlo con chiarezza. Lo stesso presidente mi interruppe cortesemente per farmi notare che ormai si era fuori da quello schema. Ma questo cosa

vuol dire? Che, paradossalmente, andremo all'elezione diretta di un organo che si vuole di garanzia e non di un organo di indirizzo politico; andremo cioè, nella più politica delle elezioni immaginabili, l'elezione diretta del Capo dello Stato, ad eleggere un organo che si vuole sia di garanzia. Alcuni pericoli che in una certa fase del dibattito sembravano molto forti sono stati evitati, come per esempio quello relativo alla possibilità del Presidente neoeletto di rivolgersi al corpo elettorale per verificare se esista una maggioranza coerente con quella che l'ha espresso, ma ci inventiamo una sistematica sorta di coabitazione. Non solo allarghiamo i problemi della coabitazione al caso in cui la maggioranza parlamentare sia diversa da quella che sostiene il Presidente della Repubblica, ma corriamo anche il rischio che vi sia un'unica maggioranza: corriamo cioè il rischio che la traballante alternanza che finalmente è stata conquistata dal paese evolva di nuovo verso dialettiche interne a un'unica coalizione.

Non si affrontano a sufficienza i problemi relativi alla forza del Governo in Parlamento. Ho molto insistito su questa materia, che a me pare decisiva per affermare il principio di responsabilità politica, anzitutto verso gli elettori; mi pare che questo principio resti ancora offuscato dal fatto che insufficienti poteri del Governo in Parlamento rendono opaca la responsabilità riguardo all'effettiva realizzazione del programma politico per il quale una maggioranza ha avuto il consenso degli elettori.

Passo alla legge elettorale, di cui abbiamo discusso ancorché non vi siano state decisioni. Abbiamo discusso anche relativamente all'eventuale inserimento di alcuni principi della legge elettorale in Costituzione. Su questo terreno mi sembra che si sia assistito ad un'inversione paradossale del ragionamento, del nesso logico tra le cose. Il punto di partenza, molto presente nella discussione iniziale ai primi di febbraio, era che avevamo bisogno di un sistema maggioritario, più fortemente maggioritario per ridurre la

frammentazione del sistema dei partiti. Oggi, paradossalmente, il discorso prevalente è quello invertito: abbiamo un sistema troppo frammentato per poterci consentire il maggioritario. Io rimango ancorato alla prima relazione: abbiamo necessità di un sistema più ampiamente maggioritario per ridurre l'eccessiva frammentazione del sistema dei partiti. Inoltre, avevamo avviato i nostri lavori sostenendo da molte parti che era necessario spostare potere dai partiti ai cittadini; ma oggi mi pare di capire che ci avviamo verso un sistema elettorale che fa l'operazione esattamente contraria, come il presidente D'Alema ci ha ricordato nel suo intervento. In un sistema maggioritario a doppio turno di collegio sono i cittadini a scegliere le coalizioni; in un doppio turno di coalizione le coalizioni le scelgono i partiti. Di più, mi pare di capire che un ruolo più importante i partiti lo avrebbero nella scelta non solo delle coalizioni ma anche degli eletti.

Per tutti questi motivi annuncio il mio no, a nome del gruppo di rinnovamento italiano, al progetto complessivo di riforma. È no anche perché — sono andato a riguardarmi la legge istitutiva della Commissione — paradossalmente credo che sarebbe meglio trasmettere alle Camere una delle proposte assegnate alla Commissione, che è l'alternativa che la legge istitutiva ci consente. Credo che tutte, infatti, o almeno la grandissima parte delle proposte mantengano una maggiore coerenza interna del progetto che stiamo rassegnando alle Camere. Voglio chiarire che il mio no non è ancora, come da qualche parte si è sostenuto, un no al referendum finale che si terrà fra un paio di anni nella materia di cui ci stiamo occupando. Io continuo a sperare, rinnovamento italiano continua a sperare che la Commissione stessa modifichi il risultato che sta per raggiungere. Ci auguriamo che poi il Parlamento modifichi questo risultato e operiamo in questa direzione, affinché si realizzi un collegamento stretto fra coloro che, insieme, pensano che queste proposte che la Com-

missione si appresta a rassegnare alle Camere siano inadeguate rispetto ai problemi.

PRESIDENTE. La ringrazio. Ha chiesto di parlare il senatore Pieroni. Ne ha facoltà.

MAURIZIO PIERONI. Presidente, la tappa che ci accingiamo ad attraversare oggi con il voto sul testo in discussione ha fatto sì che sul testo stesso si addensassero non poche critiche qui dentro e fuori di qui. Ciò che mi rende perplesso in questo atteggiamento critico così enfatizzato, atteggiamento ripreso dall'intervento del collega D'Amico che mi ha preceduto, è la stranezza di questo paese, dove coloro che si dicono riformatori alla fine trovano sempre un motivo di ordine generale, l'aspettativa di una palingenesi, per opporsi o votare contro qualche riforma concreta, seria, precisa e individuata. In questo paese esiste un eterno continuismo nell'opporre alle riforme che rinvia sempre a qualche passaggio salvifico: di volta in volta è l'elezione diretta del Presidente della Repubblica, che da sola risolve i problemi della legittimazione dello Stato, oppure il federalismo spinto fino all'identificazione con la totale autonomia territoriale.

Vi è sempre una chiave universale, una formula magica che dovrebbe indurci a respingere proposte concrete, fattibili, realizzabili, certo non perfette, sicuramente perfettibili, però a portata di mano qui ed ora. Noi siamo entrati in questa Commissione con grossi dubbi e notevoli perplessità circa l'esito finale dei lavori, né ci sentiamo di dire che allo stato attuale quest'esito ci soddisfi completamente, però non intendiamo sacrificare il punto raggiunto a visioni organicistiche che non sembrano tenere conto della realtà. Non intendiamo sacrificarlo a chi confonde l'organizzazione del discorso, anche dal punto di vista istituzionale, con il dominio dei processi e delle dinamiche della società italiana. La bicamerale ha prodotto risultati parziali, abbiamo dei motivi di insoddisfazione, ma i risultati parziali

sono significativi ad un punto tale che, se entrassero in vigore fin da oggi, rappresenterebbero delle sfide di non poco conto rispetto alle esigenze di rinnovamento del nostro paese.

La prima sfida sarebbe quella alla crescita di una classe politica locale e regionale di cui oggi il paese non dispone, o sta cominciando a disporre soltanto da quando è entrato in vigore l'ultimo sistema elettorale per le regioni, vale a dire da quando nelle regioni si è davvero attivata una dinamica di alternanza, di governi stabili, di assunzione di responsabilità; è una sfida di non poco conto, è — a nostro modo di vedere — la sfida principale per i rappresentanti dei cittadini nel governo del territorio di riferimento, è una questione su cui il nostro paese può davvero crescere. Ed è una sfida concreta che la bicamerale ha saputo porre oggi ed ora alla classe politica italiana.

Vi è un indubbio aumento dell'intervento diretto dei cittadini nella definizione degli assetti istituzionali del paese; vi è una sfida al Parlamento, perché andiamo a costruire un sistema parlamentare che, pur con indubbi limiti su cui poi tornerò brevissimamente, sicuramente sottrae alla Camera che ha il rapporto fiduciario con il Governo quell'attività di legislazione minuta, di continua ed assillante attenzione, rispetto ai provvedimenti di piccolissimo cabotaggio, che costituisce il tedio e l'avvilimento del nostro mandato parlamentare. Istituiamo inoltre un Senato delle garanzie che diventa una sorta di difensore civico della Repubblica: sono alte sfide per coloro che in futuro dovranno farsi carico del mandato parlamentare da parte dei cittadini.

Con l'ordine del giorno che anch'io ho firmato, introduciamo un principio di chiarezza negli schieramenti che si contrappongono in una dinamica dell'alternanza nel paese; da questo punto di vista, intendiamo tagliare con il passato, che troppi margini speculativi ha lasciato per chi, pur partecipando alle decisioni di Governo, non vuole assumersi fino in fondo le responsabilità che il partecipare

al Governo di un paese comporta. Se anche a questo fronte riusciremo a dare seguito, tutte le forze politiche saranno costrette a cambiare, le minori, a cominciare dalla mia, e le maggiori, perché in un processo di costruzione delle coalizioni chiaro e trasparente fin dall'inizio di fronte ai cittadini nessuno potrà rimanere uguale a se stesso così com'è oggi.

Ci si pone una sfida come parlamentari e come appartenenti a forze politiche. La nostra non è un'adesione acritica, abbiamo serie perplessità. Per quello che riguarda la forma di Stato, conveniamo con tutte le perplessità che la questione del federalismo fiscale, irrisolta in questa fase, lascia ancora aperte; ho più volte sottolineato di considerare un versetto satanico quello che abbiamo introdotto con la gerarchizzazione del rapporto pubblico-privato, che va ben al di là degli intenti comunitaristici dei proponenti per introdurre nella Costituzione della Repubblica italiana una sorta di tatcherismo di ritorno del tutto incomprensibile. È assolutamente insoddisfacente per tutti i gruppi politici la soluzione che data al ruolo delle autonomie territoriali all'interno del Senato della Repubblica: su ciò dovremo tornare, predisporremo i nostri emendamenti. Suppongo che, se quel percorso deve andare avanti, è bene farlo in maniera limpida, con l'istituzionalizzazione chiara, trasparente della Conferenza Stato-regioni, con la partecipazione delle autonomie territoriali alla fase di formulazione della legge di bilancio, alla loro stessa costruzione, e non all'espressione di un parere finale che resta poi appeso non si sa a quale albero di Natale (giusto perché la finanziaria cade più o meno in quel periodo). Vi sono, quindi, ancora ampi margini di riscrittura, sui quali tornare.

Analogamente, per quanto ci riguarda, è del tutto insoddisfacente l'ipotesi della fiducia presunta nel contesto della forma di governo: torneremo alla carica sulla necessità dell'espressione della fiducia da parte delle Camere all'atto della formazione del Governo. In materia di garanzie,

il percorso che la bozza Boato ha delineato va portato a compimento fino in fondo.

Ma tutto questo – sto per concludere, presidente – non ci fa dimenticare le condizioni di partenza: quando abbiamo cominciato i lavori in bicamerale, direi che la metà più uno era pronta a scommettere sul fallimento della Commissione; tutti coloro che adesso si stracciano le vesti per il livello di mediazione raggiunto contavano sul fatto che l'impossibilità di mediazione portasse questa coalizione al fallimento; contavano sul fallimento della Commissione per aprire il varco a risposte che non voglio definire antidemocratiche (perché ognuno ha diritto di cullare propri percorsi nella risposta alla crisi istituzionale del paese), ma sicuramente antiparlamentari sì: si contava sull'espresso fallimento del Parlamento e della classe politica di questa Repubblica.

Quest'attesa è andata delusa e ritengo che gli alti lai che si levano siano direttamente proporzionali all'amarezza delle delusioni. Questo è ciò che m'induce ad esprimere un voto favorevole sull'esito di questa fase dei nostri lavori: votiamo sì non perché, come ho già detto, vi sia totale concordanza sul merito del lavoro prodotto; votiamo sì (invitando anche gli altri gruppi a farlo, per quanto ci è possibile e con tutta la modestia della nostra posizione) perché una cosa supponiamo dover essere assunta da tutti, vale a dire la coerenza tra i vantaggi ed i costi di un accordo politico. Riteniamo che quest'accordo politico costi molto ai verdi, ma che i vantaggi complessivi che il paese ne ricava siano tali da farci assumere la responsabilità di un voto chiaro e trasparente; non ci piace lucrare sui vantaggi e cercare di scaricare sugli altri i costi, né ci piace che altri lo facciano.

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

GUIDO DONDEYNAZ. Signor presidente, in occasione della discussione generale che dava avvio all'attività della Commissione, avevo sottolineato l'inte-

resse, la necessità e l'importanza del lavoro che ci apprestavamo a svolgere. I motivi sono evidenti e trovano concorde la grande maggioranza di noi: si tratta di produrre dei cambiamenti nelle regole di convivenza e di organizzazione del paese per realizzare uno Stato moderno, vicino ai cittadini, capace di farci uscire dall'attuale difficile situazione economica, sociale e politica e di proiettarci da protagonisti nella fase conclusiva della realizzazione dell'Europa.

La discussione si è sviluppata in particolare su quale modello di organizzazione politica si dovesse adottare per raggiungere gli scopi enunciati. Mi aveva trovato concorde la scelta di considerare il federalismo come l'asse portante della riforma, in quanto sono convinto che questa forma di organizzazione richieda l'assunzione di valori che presuppongono la capacità di sviluppare processi associativi fondati sulla responsabilità individuale e collettiva, creando esperienze di autonomia e di autogoverno; favorisce inoltre la convivenza di differenze economiche, storiche, linguistiche, etniche facendole diventare elementi che esaltano la competizione, liberando energie intellettuali fino ad oggi trascurate ma indispensabili per una fase di rilancio e di trasformazione come quella che stiamo vivendo.

Dentro questo quadro anche l'esperienza particolare di una piccola comunità come quella valdostana troverebbe sbocco ad un'aspirazione della nostra popolazione, che vedrebbe recuperata una competenza storica esercitata di autogoverno e di autonomia regionale. Ma questi concetti di carattere generale devono trovare riscontro in alcuni elementi caratterizzanti un'organizzazione federale, che riguardano in particolare il potere costituente delle comunità locali comunque denominate (stati membri, cantoni, regioni), la titolarità dei cosiddetti poteri residui, la partecipazione al Parlamento federale attraverso una Camera che rappresenti direttamente gli interessi delle singole realtà regionali ed infine una marcata autonomia finanziaria.

Questi, in estrema sintesi, sono gli elementi che ho sempre tenuto a mente per valutare in ogni istante se le proposte di cambiamento che mano a mano prendevano corpo fossero rispondenti al disegno iniziale. Tutti gli emendamenti da me presentati avevano l'obiettivo di contribuire alla costruzione del modello più volte enunciato.

Il testo che oggi ci apprestiamo a licenziare, se pure contiene elementi apprezzabili, non risponde alle questioni di fondo enunciate. Dubito fortemente che il complesso dei cambiamenti proposti abbia la capacità di produrre una nuova legittimazione istituzionale. I principali punti critici sono individuati nel mancato superamento del falso dilemma tra federalismo regionale e federalismo municipale: la quantità e la qualità della potestà legislativa conservata dallo Stato a scapito delle regioni ed una ripartizione tortuosa delle risorse che impedirà di realizzare la declamata autonomia finanziaria ai vari livelli di responsabilità. Inoltre, con la costituzione della Commissione delle autonomie locali, si realizza un timido, confuso ed insufficiente coinvolgimento delle regioni in un ruolo di raccordo e di concertazione tra lo Stato e le regioni e fra le stesse. Infine, vi sono competenze, come ad esempio l'organizzazione degli enti locali e il relativo riparto finanziario, che da anni sono assegnate alle regioni a statuto speciale e che la proposta elaborata colloca in una prospettiva radicalmente diversa.

In conclusione, ritengo che la logica dei cambiamenti proposta sia debole ed insufficiente sia sul versante degli interessi e delle esigenze generali di cambiamento sia rispetto alla volontà di perseguire il cammino verso una chiara prospettiva federalista.

Con queste specificazioni, annuncio che non voterò a favore della proposta, cosciente però che la strada enunciata del federalismo non ha alternative, per cui mi auguro che crescano all'interno del Parlamento e del paese spinte che ci aiutino

a superare l'attuale situazione ed a riprendere una nuova crescita economica e sociale.

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

PIER FERDINANDO CASINI. Signor presidente, il centro cristiano democratico ha operato all'interno della Commissione per favorire la possibilità di arrivare a qualche risultato. Da tempo avevamo evocato il pericolo che una classe politica incapace di autoriformarsi, incapace di dare una risposta complessiva alla crisi delle istituzioni lasciasse spazio al rischio, che vedo ancora presente, di una deriva plebiscitaria, peronista, di una sorta di evocazione dell'uomo forte, di un presidenzialismo contro i partiti, come qualcuno continua ad evocare ed agitare.

In questo contesto e con questo temuto epilogo, non vi era altra strada che quella di cercare di dar vita in questa Commissione ad un accordo alla luce del sole. Sia chiaro che non contestiamo il giudizio diverso che esternamente alla nostra Commissione si dà e che molti movimenti politici evocano a proposito dei nostri lavori. Non contestiamo questi giudizi perché riteniamo che in una democrazia ciascuno sia legittimato ad esprimere la sua opinione, ma non possiamo fare a meno di confermare, anche in sede di voto conclusivo, che molti di coloro che rivolgono queste critiche alla Commissione bicamerale in realtà contestano lo strumento che abbiamo usato, cioè questa Commissione che rappresenta la via parlamentare alle riforme. La critica, con l'entità e l'asprezza con le quali viene ripetutamente, ossessivamente riproposta alla pubblica opinione, in realtà ha una sua legittimità e dignità, ma è di metodo e prescinde completamente dall'esito del nostro lavoro.

Noi sapevamo invece una cosa molto chiara e realistica e cioè che una riforma possibile non poteva che dar luogo a tanti malumori, perché si trattava di mettere insieme ricette diverse e trovare su di esse una seppur difficile linea di composizione

e di mediazione. D'altronde, presidente, forse sarà un concetto un po' antidiluviano per qualcuno, ma per noi questo è il senso e il significato della politica, che deve cercare, in casi come questi, di trovare delle vie d'intesa e non può essere l'evocazione di una lotta senza quartiere che non si capisce in quale modo, nel caso specifico, avrebbe potuto portare alla prevalenza di un'idea sull'altra.

Sappiamo, infatti, che questo è un cammino che si apre, un cammino molto lungo che avrà tempi supplementari in sede parlamentare e si concluderà con un referendum, che costituirà un vero e proprio esame per la classe politica del nostro paese. Andiamoci piano prima di dire che l'istituto del referendum è morto: secondo noi, non è morto, semmai si dovrebbe segnalare l'uso improprio che ne viene fatto in quest'ultimo periodo e si dovrebbe capire che esso va usato con grande parsimonia e avvedutezza e non si può inflazionare, pena una crescita sempre maggiore della disaffezione da parte dei cittadini.

Come dicevo, si tratta di un cammino che si avvia e di cui noi cogliamo le ombre, oltre che le luci, un cammino che può, nel corso dei vari passaggi, trovare un miglioramento nella sede parlamentare e successivamente.

A questo proposito debbo dire – è una considerazione politica – che ad un certo punto dei lavori della bicamerale ho temuto – e purtroppo non mi sono sbagliato – un uso strumentale da parte della lega del suo potere d'interdizione e di presenza in questa Commissione. Abbiamo più volte auspicato che la lega partecipasse seriamente ai lavori della Commissione; solo D'Onofrio sa quanto avrebbe potuto essere utile la presenza della lega, se si fosse impegnata a sviluppare un serio ragionamento sul federalismo. Invece, la sua presenza intermittente, con la minaccia permanente per i nostri lavori, è stata un'ottima occasione mancata da parte di quella forza politica e ha finito per esercitare una sorta di condizionamento a cui le forze politiche hanno risposto con grande intelligenza e con la

capacità di non rimanere intrappolati ed invischiati in un gioco di ricatti permanente.

Dunque, le critiche al nostro lavoro sono perfettamente legittime – ci mancherebbe altro! – ma, a mio parere, peccano di una grande dose di qualunquismo. Vi è un alone di scetticismo che gran parte dei commentatori politici fa gravare su di noi, ma che è molto astratto e non tiene presente che i lavori di questa Commissione non sono un seminario che si svolge in un'aula universitaria, ma rappresentano la necessità di trovare una via realistica d'intesa tra forze politiche che vengono da esperienze diverse.

A questo proposito, ritengo importante che forze politiche che vanno da rifondazione comunista ad alleanza nazionale si siano impegnate nella ricerca costruttiva di un punto d'unione, perché questo credo sia lo spirito con il quale si è insediata ed ha lavorato la Commissione bicamerale.

Accordi, intese, incontri: viene demonizzato il compromesso; ma non dobbiamo confondere l'alto valore della mediazione e del compromesso con il consociativismo tanto dileggiato – a volte a ragione –, che è la degenerazione di una pratica di accordi che in questo caso non aveva alternative.

Si dovevano scrivere delle regole comuni che valessero per tutti, per chi vince e per chi perde, per costruire una moderna democrazia dell'alternanza dove chi vince governa e chi perde va all'opposizione, per ammodernare il nostro Stato decentrandone le competenze e cercando di allinearli alle grandi democrazie moderne europee.

Che cosa si è riusciti a realizzare? Il primo punto è relativo alla forma di Stato. Devo ringraziare, non per una sorta di piaggeria di partito, il senatore D'Onofrio, perché su questo punto noi abbiamo gettato qualcosa di più che un sasso in piccionaia, come si suol dire; siamo riusciti ad andare avanti forse oltre il previsto, ed io non mi preoccupo particolarmente del disconoscimento della definizione « federale » che di questa riforma ha dato il relatore. Credo che questo sia

coerente con l'impostazione che egli ha dato alla sua relazione iniziale e con la sollecitazione, che vuole continuare a far gravare su questa Commissione e sul Parlamento, di un possibile risultato da raggiungere ma che non è ancora stato raggiunto, di un possibile obiettivo che è a portata di mano ma che sta alle forze politiche, nella sede parlamentare, dimostrare di voler acquisire fino in fondo.

Pertanto è giusto, a mio parere, non aver concesso con questa faciloneria una sorta di definizione « federale » di una riforma che in realtà deve dimostrare sul campo di acquisire questa denominazione corrispondente al prodotto non solo in termini generici e di facciata. Ma credo che su questo punto si siano realizzate importanti accelerazioni; accelerazioni che certamente hanno tenuto presente quello che è successo nel paese in questi mesi, il clima che si è determinato in alcune regioni, ma anche la necessità di far andare avanti un processo che non fosse solo di decentramento tradizionale delle autonomie locali o di rafforzamento dell'autonomia finanziaria e tributaria degli enti locali. Si doveva fare un passo superiore, un passo più forte. Debbo dire, a nome del centro cristiano democratico, che ci rammarichiamo del fatto che non si sia avuto la forza di fare fino in fondo questo passo e che ci impegneremo nella sede parlamentare a riproporre alcuni dei quesiti e dei punti dell'articolato predisposto dal relatore che in questa fase sono stati purtroppo eliminati nel testo finale che oggi dobbiamo votare.

Quanto alla forma di governo, essa anzitutto ha tenuto presente che vi è stata una grande contrapposizione politica ed io credo che quello che abbiamo raggiunto sia un risultato che certamente ha aspetti che non ci soddisfano, ma è un risultato realistico, che tiene presente come si confrontassero due concezioni: quella più tradizionalmente presidenzialista e quella che vedeva al centro della vita democratica del paese il ruolo del Parlamento, non a caso collegato all'indicazione del premier, che diverse forze politiche avevano riproposto all'inizio dei nostri lavori.

Questa soluzione lascia un po' l'amaro in bocca, ad esempio per quanto riguarda i poteri accordati al Presidente della Repubblica; lo ha detto molto bene prima di me il collega Buttiglione. Credo tuttavia che non si potesse scimmiettare una sorta di via estera, di imitazione ad esempio del semipresidenzialismo alla francese; ogni paese ha le sue peculiarità e ritengo che non si possa ironizzare sulla possibilità di arrivare ad una sorta di semipresidenzialismo all'italiana, con un Presidente della Repubblica che — non ci sfugge — è sostanzialmente diverso dal Presidente della Repubblica francese, che è capo dell'esecutivo. Non c'è dubbio, altresì, che una legge elettorale che in Francia caratterizza profondamente in questa fase il modello semipresidenziale è una legge (l'ho detto in altre circostanze, non lo ripeto oggi perché appare chiara la nostra posizione in proposito) che a mio parere non è un modello da imitare, perché lede gravemente il principio di rappresentanza, che noi vogliamo invece ribadire in questa sede parlamentare.

Si deve lavorare su questo punto, così come si deve lavorare per migliorare una forma di bicameralismo che personalmente mi lascia più di un dubbio, soprattutto in riferimento al ruolo ed alle modalità di composizione del Senato. Aggiungo che si dovrà lavorare anche su un punto che è stato un pochino omesso dalla nostra riflessione, quello relativo alla riduzione del numero dei parlamentari. Le forze politiche possono fare due cose: correre dietro all'opinione pubblica per tentare in qualche modo di assecondare l'ondata demagogica esistente, o cercare di fare dei ragionamenti più responsabili. Credo che il compito delle forze politiche sia cercare di fare ragionamenti più responsabili.

La riduzione del numero dei parlamentari, nella modalità anche quantitativa evocata da questo nostro documento, è del tutto irrealistica e ci pone al di fuori anche rispetto ai binari di paragone con gli altri paesi europei, che a mio parere non sono secondi a nessuno in fatto di efficienza della loro vita democratica.

Pertanto, su questo punto presenteremo emendamenti nella sede parlamentare e li riproporremo all'attenzione di questa Commissione. Crediamo che, se il lavoro fosse stato un pochino più realistico, probabilmente si sarebbe avuta più possibilità concreta di arrivare ad un risultato, che è quello comunque del contenimento del numero dei parlamentari, che certamente in termini di principio deve essere acquisito.

Voglio esprimere una riflessione sulla materia elettorale, in riferimento a quanto ha detto l'onorevole D'Amico. Capisco il presidente della Commissione, il quale è garante del fatto che vengano posti in votazione ordini del giorno, elaborati comunque coerenti con l'atto istitutivo della Commissione stessa. È altresì vero che io attribuisco grande valore al fatto che ci sia un ordine del giorno, firmato per noi dal collega Loiero, che impegna ad una riforma elettorale equilibrata, perché incentiva la formazione di maggioranze, stabilisce una linea di sbarramento oltre cui le forze politiche sono rappresentate, non disconosce i principi dei referendum che si sono celebrati nel nostro paese, anche se è una riforma diversa da quella che poteva essere evocata con il doppio turno nei collegi dei singoli parlamentari. Su questo noi avevamo una linea di principio assai diversa e siamo lieti che sia stato riconosciuto questo principio, anche se debbo dire che a nostra volta abbiamo sacrificato qualcosa, perché in linea teorica il mio partito è contrario anche al doppio turno di coalizione come quello che si è identificato con questa legge elettorale, per cui tutto sommato ognuno ha dovuto rinunciare a qualcosa; noi abbiamo rinunciato ad una parte, altri hanno rinunciato ad altre, ma credo che nessuno potesse dire in questa sede « prendere o lasciare » ad un tipo di riforma elettorale concepita in modo diverso.

Esprimo un'ultima considerazione sulla giustizia. La giustizia ha costituito un nervo scoperto della nostra Commissione, ha creato anche nella fase finale una certa contrapposizione, a volte si è passato

anche un po' il segno con alcuni toni; ma credo che tutto questo sia stato frutto della passione politica, che sia tutto sommato qualcosa di archiviato, di archiviabile nell'ambito della nostra Commissione. Voglio dare atto al relatore Boato di aver svolto un ottimo lavoro, anche accettando la « minestra » dell'impopolarità, perché su di lui si sono riversate critiche a destra e a sinistra. Forse è il segno che aveva individuato la direzione giusta, una direzione che mirava a garantire il principio inviolabile dell'autonomia della magistratura ma, nello stesso tempo, cercava di affrontare alcuni punti che fino ad oggi sono stati al massimo evocati ma comunque sempre elusi, a volte anche per l'ignavia del legislatore. Credo, ad esempio, che il Consiglio superiore della magistratura diviso in due sezioni sia un punto importante che abbiamo accettato accogliendo la relazione Boato.

Noi ci impegneremo peraltro nella sede parlamentare, e prima ancora in Commissione, a sostenere quegli emendamenti dello stesso relatore che completano teoricamente il disegno di assetto, nell'ambito della giustizia, del suo impianto complessivo. Su questo mi auguro che si possa realizzare un'intesa e comunque lo spirito con cui ci apprestiamo a sostenere questo nuovo passaggio è lo spirito della costruttività. Penso che non servano a nessuno una dimostrazione generalizzata di impotenza ed una incapacità dei partiti di dare delle risposte. Quando poi alcuni professori, invece che scrivere sui giornali, verranno qui a fare i parlamentari, capiranno, come hanno capito altri, che è più difficile stare in Parlamento a legiferare piuttosto che scrivere i fondi sui giornali.

ARMANDO COSSUTTA. I parlamentari di rifondazione comunista esprimono dissenso rispetto al testo predisposto e voteranno contro di esso, presentando contemporaneamente una propria relazione alternativa, con un diverso e preciso articolato sull'insieme delle materie. La nostra critica è forte, essa non si confonde con quella di altri, di quanti dentro e soprattutto fuori di qui – e penso ai molti

presuntuosi ed interessati docenti di arti, anzi di ingegnerie costituzionali – hanno contestato i lavori della Commissione. La nostra critica va in una direzione del tutto opposta ed è rivolta a difendere le grandi conquiste democratiche di questi decenni, a sviluppare un tessuto diffuso di partecipazione consapevole, vasta, profonda.

Avremmo voluto che i punti cruciali della riforma, i suoi nodi più complessi fossero giunti al pettine delle nostre scelte nel cuore di questo semestre che abbiamo avuto a disposizione per il nostro dibattito. Si sarebbe potuto così dipanarli pacatamente, razionalmente ed invece si è teso a rinviare il tutto e a riportarli qui, questi nodi intricatissimi, solo negli ultimi giorni del nostro mandato. Perciò hanno finito per prevalere nervosismo, confusione e qualche volta veri e propri pasticci.

Se questo è stato l'approdo, ciò non si deve certo ad una sorta di pigrizia del nostro presidente, che nessuno può accusare di indolenza o di trascuratezza. Ma anche a lui rivolgiamo una critica che è politica: la critica alla sua scelta precisa, accanita di tentare di giungere comunque ad un largo consenso (intenzione meritevole), soprattutto ad un accordo con i gruppi della destra e perciò tacitando, ottundendo le divergenze, mentre sarebbe stato più opportuno, giusto e utile farle emergere chiaramente là dove esistono e metterle limpidamente a confronto.

Si è finito persino per mettere sullo stesso piano le ipotesi di premierato con quelle di semipresidenzialismo; di qui le cause prime della sconfitta della proposta neoparlamentare, di qui la vittoria strategica delle destre sull'elezione diretta del Presidente, una vittoria che condiziona ed inquina le conclusioni della Commissione.

La nostra critica sulle conclusioni alle quali la Commissione è pervenuta è una critica di fondo articolata fondamentalmente su quattro punti.

In primo luogo, contrastiamo fermamente, come ho già detto, la soluzione semipresidenzialista che affida ad una figura istituzionale estranea alla cultura e alle tradizioni democratiche del nostro

paese il massimo potere nella direzione della vita nazionale, nuovo *dominus* che si erge al di fuori e al di sopra del Parlamento con l'intento – ecco il punto vero, anche se non formalmente dichiarato – di sottrarre alla dialettica politica delle Assemblee elettive il conflitto che permea la società contemporanea, conflitto ideale, culturale, politico, sociale, procedendo verso una preoccupante, pericolosa deriva plebiscitaria.

Forzata ed illusoria, peraltro, è la spinta a configurare un'organizzazione politica del paese basata su un bipartitismo ideale ed impossibile o su un improbabile bipolarismo perfetto, tutto da verificare, nell'ignoranza o nella compressione di una realtà che è viceversa radicata nei sentimenti delle nostre genti e nelle condizioni di una moderna società pluralista come la nostra, che trova ragione e forza nelle componenti insopprimibili delle diverse istanze: quella cattolica e quella laica, quella liberale e quella solidale, quelle delle destre, del centro e delle sinistre.

Illusoria ed altresì autoritaria è la pretesa di imporre con leggi elettorali truffaldine la cancellazione di forze reali, non disposte, non disponibili a riconoscersi nel pensiero unico dominante, oppure – bontà loro – la riduzione delle forze antagoniste che aspirano al rinnovamento profondo della società a mera residuale testimonianza morale.

Pluralismo come base stessa di civiltà e governabilità garantita come condizione di libero confronto e di progresso, questi i nostri principi. E perciò ci siamo impegnati con gran parte dei componenti la Commissione a battere il disegno che, poggiando i suoi presupposti sul doppio turno elettorale nei collegi uninominali, avrebbe portato esattamente al contrario di ciò che occorre, pluralismo e governabilità. E perciò ci siamo impegnati a redigere, a proporre una soluzione per la legge elettorale che, escludendo il doppio turno nei collegi, ipotizza la permanenza di una forte quota proporzionale, e dunque una reale rappresentatività, e contem-

poraneamente, attraverso un premio di maggioranza, il massimo di governabilità.

Contrastiamo in secondo luogo la progettata riorganizzazione dello Stato, che alla fine non appare né di tipo federalista – ben altro sarebbe il federalismo – né fondata su quel forte regionalismo che dovrebbe essere il modo nuovo, efficiente ed efficace del governo della cosa pubblica, grazie ad una rinnovata, irrobustita capacità legislativa e grazie ad una reale autonomia finanziaria delle regioni e dei comuni.

In realtà, si è disegnato un sistema che di fatto sovrappone in modo confuso competenze statali e competenze locali e nello stesso tempo esaspera demagogiche tendenze localistiche, fino a prefigurare lacerazioni del tessuto unitario che potrebbero divenire premesse di irreparabili separatismi e secessioni.

Peraltro – è questo il terzo punto su cui intendo soffermarmi – un'accanita e non più giustificata difesa della sopravvivenza del Senato porta ad avere anche al vertice dello Stato, oltre alla subalternità del Parlamento rispetto alla nuova autorità presidenziale (non a caso così la definisco, parlando di « autorità »), un ingorgo di competenze tra le due Camere, con compiti certo diversi, ma spesso coincidenti. Non c'è ragione per mantenere il Senato, occorre una sola Camera, un'unica Assemblea nazionale con 400 deputati ed invece si torna al bicameralismo, anzi, con la potentissima Commissione per le autonomie, addirittura si dà vita al mostro istituzionale del tricameralismo.

L'incertezza e l'equivoco – è questo il quarto punto – dominano le scelte sulla giustizia, non a caso l'unico capitolo sul quale la Commissione non ha voluto procedere a votazioni articolate, che sarebbero state chiarificatrici ed invece sono rimaste inattuato, esprimendo così la divisione profonda qui esistente sul tema cruciale del ruolo dei magistrati, dei giudici, dei pubblici ministeri e del loro rapporto con il potere politico.

Dall'insieme, signor presidente, onorevoli colleghi, esce secondo noi una visione,

una concezione, un'organizzazione che va ad inficiare persino i capisaldi essenziali di quei valori istitutivi della Repubblica sanciti nella prima parte della Costituzione e che a questo riguardo è in contrasto con la stessa legge istitutiva della nostra Commissione, che non ha potere alcuno di mettere mano su quella parte fondamentale della nostra suprema legge.

Si giunge a recare una ferita gravissima al principio con tanta forza e chiarezza sancito tra i diritti fondamentali circa la priorità dell'interesse collettivo nel momento in cui – ed è la cosa forse più grave di tutte, sovvertitrice di una grandissima conquista culturale e ideale, di profondo significato sociale – si giunge a subordinare le decisioni, le scelte di carattere pubblico alle esigenze degli operatori privati.

Siamo contrari a questo progetto, ne indichiamo uno diverso, sottoponiamo le nostre critiche e le nostre proposte al vaglio del Parlamento e al confronto nel paese. Lavoreremo tenacemente, in modo da contribuire a vedere partecipi delle scelte l'opinione pubblica, l'intellettualità italiana e le masse popolari, in primo luogo le grandi organizzazioni sindacali e quelle democratiche. Non siamo alla conclusione, ma soltanto all'inizio del cammino.

Da oggi prende l'avvio un processo ampio e forte che, attraverso il lungo iter previsto dalla legge, dovrà portarci fra uno o due anni fino al referendum finale. Confidiamo che le conclusioni alle quali alla fine si perverrà saranno ben diverse da quelle che oggi emergono confusamente da questa Commissione e che noi respingiamo.

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

FRANCO MARINI. Signor presidente, il gruppo del partito popolare italiano voterà con convinzione a favore del documento che in queste settimane abbiamo elaborato e le dà atto dell'equilibrio e della determinazione con cui ha condotto

i lavori di questa Commissione, nella consapevolezza che non sempre è facile mettere insieme questi due principi essenziali.

Il lavoro svolto è stato difficile, perché siamo partiti da una discussione che metteva in dubbio anche la validità della Commissione e debbo dire che, dopo quindici anni che i problemi dell'aggiustamento istituzionale sono aperti nel paese, arriviamo oggi ad una conclusione che per la prima volta verrà presentata al Parlamento.

Mi soffermerò brevemente su tre aspetti, il primo dei quali è il clima che si è sviluppato nel paese attorno ai nostri lavori; svolgerò poi una seconda considerazione su alcune questioni di merito ed una terza sul metodo che ci ha visti impegnati in questi giorni.

Per quanto riguarda il clima nel quale si stanno concludendo i nostri lavori in questa prima fase, debbo dire che non è in discussione il diritto alla critica; sarebbe sciocco porre problemi di limitazione ad una critica anche serrata ai lavori ed alle conclusioni di quanto abbiamo fatto in Commissione in questa prima fase. Il problema che intendo sottolineare è come tutti noi - i 70 commissari - dovremmo assumere un atteggiamento, se non altro di metodo, fermo rispetto a velleità, espresse esplicitamente, di piegare il Parlamento a convizioni rispettabili, ma che fanno parte del dibattito culturale del paese. Questa ripulsa delle conclusioni cui giugiamo mi sembra un metodo che non può essere accettato o almeno del quale dobbiamo indicare i limiti rispetto alla grande opinione pubblica del paese. Non possiamo, infatti, accettare un'inversione dei ruoli: la necessità di trovare le soluzioni è rimessa al Parlamento; la cultura giuridica ed istituzionale ha certamente la una possibilità di critica, di sollecitazione, di riproposizione di questioni. Credo però che si possa considerare sbagliato il ruolo di chi dice: questa è la soluzione e ad essa bisogna arrivare.

So bene che la lotta politica tra i partiti ed al loro interno non si arresta

neanche di fronte all'elevatezza di un dibattito che riguarda le istituzioni del paese e voglio permettermi di dire, tra colleghi, che dovremmo essere almeno noi a porci dei limiti riguardo all'autolesionismo, all'interesse generale del paese, alla dignità e al ruolo del Parlamento.

Mi ha colpito sentir parlare di una differenza di qualità tra il lavoro della Costituente del 1947 e quello che abbiamo iniziato; sono stato anch'io studente, per cui ho grande rispetto e considerazione nei confronti di quel lavoro ed ognuno di noi fa bene a vedere i limiti del proprio apporto e della propria attività; devo dire, però, che abbiamo fatto uno sforzo positivo. Ricordo che i costituenti non erano divisi sulla legge elettorale né sulla forma di governo; entrarono ed avviarono i lavori della Costituente nelle condizioni politiche di allora, con un grande spirito unitario. Noi, invece, riscontriamo, rispetto all'esperienza dei decenni che abbiamo alle spalle, una voglia di divisione, di chiarezza, di contrapposizione, che a livello politico può essere anche giusta. Io, che sono convinto che coloro i quali studieranno la vicenda politica italiana con il distacco dello storico sottolineeranno anche la positività di ciò che è accaduto in Italia nel cinquantennio che abbiamo alle spalle, debbo dire che rivendico al nostro lavoro la dignità di una grande attenzione ai problemi ed alle esigenze che oggi il paese ci pone.

Quanto al merito, naturalmente neanche noi siamo d'accordo su tutto: in questo iter che portiamo avanti vi saranno molti problemi, tra i quali intendo sottolineare la struttura del Parlamento e dello Stato, su cui avremo qualcosa da dire. Vorrei però soffermarmi ora su due sole questioni, quelle che hanno coinvolto maggiormente l'opinione pubblica del paese e sono più presenti nel dibattito quotidiano. Una di esse riguarda la forma di governo e il riferimento al sistema francese, riproposto anche dopo le vicende che abbiamo vissuto, che peraltro non mi scandalizza, perché si tratta di un sistema di una grande democrazia, al quale quindi si può guardare. Devo però constatare che

esso mostra oggi segni di crisi: in particolare, i limiti del suo sistema elettorale sono emersi in tante dichiarazioni rese nella Commissione bicamerale; inoltre, la pratica della coabitazione non offre risultati esaltanti.

In sintesi, voglio dire che ci siamo mossi sulla scia di due esigenze generalmente condivise: dare maggiore stabilità ai governi della nostra Repubblica (l'esperienza che abbiamo alle spalle mostra il limite di un ricambio troppo veloce rispetto alle esigenze economiche e sociali del paese) e superare la prassi delle mani libere invocate al momento del voto («dopo faremo gli accordi»). Noi siamo stati coerenti rispetto a queste due esigenze e credo che, almeno nella nostra visione, non siamo di fronte ad un pasticcio: il Presidente eletto è per noi un Presidente di garanzia e Dio solo sa se oggi non vi sia bisogno, rispetto all'unità del paese ed ai problemi aperti in mezza Italia, di un Presidente eletto e garante di questa unità, il quale non abbia poteri diretti di governo. Rispetto a questo Presidente garante, invochiamo la linearità ed anche la proficuità di un Governo con una chiara maggioranza, che trovi nel Parlamento la continuità del suo potere e del suo ruolo.

So bene che per due secoli e mezzo il nostro paese è stato tributario culturalmente e forse anche politicamente di questa altra democrazia che abbiamo sulla nostra testa; ma l'esperienza degli ultimi cinquant'anni, del dopoguerra, vede l'Italia attrice di un processo di cambiamento che dovrebbe non porre problemi di coerenza se scegliamo da soli la nostra storia di rinnovamento istituzionale e costituzionale.

Mi pare che stiamo facendo proprio questo e non invoco la condivisione di tutti, perché sarebbe ridicolo, ma l'attenzione ed il rispetto nei confronti del nostro lavoro: credo che dobbiamo avere la dignità di portarlo avanti e di farlo con grande forza e determinazione.

Quanto alla giustizia, dirò pochissime cose. Abbiamo ancora di fronte un cammino certamente travagliato e difficile, ma

l'approvazione della bozza Boato non è priva di significato: probabilmente per merito del relatore, ci siamo mossi cercando di recuperare un'idea di garantismo che non è cedimento ma, ben inteso, è l'espressione più alta dell'evoluzione della civiltà giuridica che anche il nostro paese ha conosciuto. Tutti noi dobbiamo essere consapevoli che su questo problema vi sono venature di illiberalismo, che toccano anche questo Parlamento, e mi pare giusto riaffermare il valore della garanzia rispetto al cittadino.

Il secondo aspetto riguarda un'altra grande questione: è squilibrato o no, nel processo penale, il rapporto tra accusa e difesa? Ciò non vuol dire essere *a priori* contro la magistratura (sulla sua indipendenza non si pongono questioni, per quanto ci riguarda), ma questo squilibrio esiste ed il Parlamento italiano deve al paese uno sforzo di riequilibrio che spero possa procedere positivamente.

Certamente, su questi problemi il clima nel paese è aspro, ma non vi è stata, per quanto ne sappia io, alcuna influenza né diretta né indiretta, rispetto a tali questioni, sui lavori della nostra Commissione.

Quanto al metodo, mi soffermerò soltanto su due aspetti. Credo che uno scatto di senso di responsabilità e di orgoglio la Commissione l'abbia avuto dopo il voto leghista, che ha deciso su una delle due forme di governo proposte dal relatore. In quell'occasione la Commissione reagì nel modo migliore: nel prevalere del voto leghista vi fu chi capì la natura strumentale di quell'appoggio e non tirò la corda oltre misura. Chi, cioè noi, non avemmo ragione dal quel voto, non dimenticò che senza il gruppo della lega nord avremmo avuto un voto in più sulla proposta riguardante la forma di governo, ma assunse una posizione di ricerca, di intese, serie che ci avrebbero potuto porre, nello svolgimento successivo, al riparo da ulteriori interventi dirimpenti operati senza intento costruttivo. Questo fu il punto di svolta — secondo me — dei lavori della Commissione, punto di svolta che rivendico come assolutamente positivo, al di là

dei contatti formali o informali, del tutto naturali, che ci possono essere stati.

Sulla legge elettorale voglio ribadire con la forza e con la solennità che si deve a questo consesso, che i commissari del gruppo dei popolari sono per un sistema bipolare, per una democrazia dell'alternanza, che assicuri un maggiore ricambio dei ceti dirigenti nella vita del paese e, allo stesso tempo, noi che siamo orgogliosi della scelta di alleanza che abbiamo fatto e intendiamo mantenere, non vogliamo una legge elettorale che ci imponga in qualche modo le alleanze stesse.

Oggi in Italia esiste una struttura dei partiti politici che vede quelli maggiori intorno al 20 per cento: quale scandalo vi è allora nel ricercare l'omogeneità attorno ad un doppio turno di coalizione? Come si può sostenere che ciò costituisca un passo indietro, quando vengono definiti programmi, impegni, e si dà maggiore chiarezza al sistema elettorale che abbiamo conosciuto, anche nelle ultime elezioni? Quanto meno un minimo di onestà intellettuale e culturale dovrebbe portare ad ammettere che si tratta di un passo avanti, che qualcuno può giudicare insufficiente, ma che comunque rappresenta – ripeto – un passo avanti.

L'onorevole D'Amico, da alcuni giorni, in molte occasioni, mostra quasi una ossessione, come ha ripetuto anche qui durante i nostri lavori, sulla riduzione delle forze politiche. Per quanto ne so io, i partiti italiani sono ancora associazioni volontarie ed allora onorevole D'Amico, proceda pure, può procedere...!

Nei giorni scorsi il senatore Pieroni indicava anche alcune modalità: proceda nella direzione della semplificazione, tanto più che lei non dovrebbe avere nemmeno la remora di una lunga storia cui dare conto nel momento in cui decidesse lo scioglimento del suo raggruppamento politico, ma ci lasci ragionare intorno allo sforzo serio di aggregare i due poli. Ci lasci l'orgoglio di difendere presenze politiche, come la nostra, che, prima al trenta oggi al sette-otto per cento (spero in una maggiore percentuale nel prossimo appuntamento) hanno qualcosa

da dire sul piano ideale e programmatico della vita politica del nostro paese, senza rinunciare al bipolarismo ed a scegliersi, con chiarezza di intenti, le proprie alleanze.

In questa competizione, dove qualcuno preannuncia chi vince e chi perde, mi pare un po' ridicolo, visto che siamo all'inizio della partita, fare tali previsioni. Noi popolari – e ho concluso – speriamo non vinca nessuna forza politica, ma vinca il paese, vinca l'esigenza di dare istituzioni forti, stabili ed europee all'Italia, che tutti ci siamo dati come obiettivo.

Rivendichiamo modestamente soltanto una questione (questa sì!) e cioè il fatto di aver lavorato fin dall'inizio con spirito costituente in dissenso marcato dall'onorevole Armando Cossutta. Ricordo che quando fu istituita la Commissione cominciammo a dire, e poi l'abbiamo praticato dopo il primo voto sulla proposta riguardante la forma di governo, che avremmo riscritto le regole del gioco. Serietà vuole, come il metodo corretto, che non si debba partire da maggioranze più che legittime ma costituite su altre questioni, bensì coinvolgere nella riscrittura delle regole tutte le forze politiche presenti in Parlamento. Oggi esprimiamo la soddisfazione di aver conseguito qualche risultato, almeno fino ad ora, in questa direzione: ciò ci ha consentito di andare avanti e di predisporre una bozza limitata, che rappresenta un punto di partenza positivo cui apportare necessari aggiustamenti nel proseguo del lavoro parlamentare.

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

DOMENICO NANIA. Il giudizio del gruppo di alleanza nazionale è positivo sul complesso del progetto di riforma che ci accingiamo a votare. È chiaro che si tratta di un giudizio positivo non guardando il risultato alla luce del punto di partenza dal quale ciascuna forza politica può essere partita, ma da ciò in cui ciascuna di esse crede.

Non sfugge a nessuno che noi, come altre forze politiche, ci siamo resi conto,

strada facendo, che non tutti i bagagli possono essere trasportati fino alla fine del viaggio. Né esprimiamo il nostro giudizio positivo alla luce del risultato finale possibile, perché tutti sappiamo che il prodotto può essere migliorato e che ancora altre fasi, altri processi, altri momenti di confronto sono dinanzi a noi. Da questo punto di vista, quindi, la proposta può essere senz'altro migliorata. Certamente il giudizio è positivo se guardiamo il risultato dal punto di vista dal quale siamo partiti e non vi è dubbio che tale punto, il quale non è riferito a ciascuna forza politica, è la Carta costituzionale del 1948, nella sua seconda parte. In effetti la ragione per la quale è stata istituita una Commissione bicamerale risiede nel fatto che un po' tutte le forze politiche si sono rese conto della necessità di riformulare, rifondare e rifare la seconda parte della Costituzione, perché inadeguata alle esigenze dei tempi attuali.

Noi del gruppo di alleanza nazionale vogliamo esprimere, in maniera chiara e senz'altro coerente con quanto abbiamo sempre sostenuto, il nostro ringraziamento al ruolo svolto dai professori, che, anche di recente, è stato molto criticato sulle pagine dei giornali; ruolo peraltro non riferito soltanto a quest'ultima parte, ma a ciò che i professori hanno svolto durante il lunghissimo dibattito sulla riforma delle istituzioni, svolgendo appunto un ruolo incisivo, pregnante e fondamentale.

Nessuno di noi può infatti dimenticare che parecchi decenni or sono solo i professori si sono occupati di mettere in evidenza il problema della riforma delle istituzioni, mentre la gran parte delle forze politiche ritenevano che esse non fossero da rifondare. Basta ricordare i professori Maranini, Sandulli, Crisafulli e, nell'ambito della sinistra, dove vi erano molte resistenze per quanto riguarda il processo costituente, i professori Pasquino e Barbera, di cui non possiamo dimenticare il ruolo svolto. Per non parlare poi del senatore Ruffilli e dei professori Fischesella e dello stesso Sartori.

Il dibattito sul cambiamento delle istituzioni è stato inizialmente avvertito – ripeto – proprio dai professori e dobbiamo essere grati a loro e sentirci sicuramente debitori nei loro confronti se oggi il processo costituente è stato posto in essere. Se così è e se valutiamo ciò che è sotto i nostri occhi, non alla luce del risultato auspicabile o del punto di partenza di ciascuna forza politica, ma alla luce del dato di partenza rappresentato dalla riforma della seconda parte della Costituzione, ci rendiamo conto che il lavoro svolto non può che essere giudicato positivo. Siamo infatti riusciti a raggiungere alcuni obiettivi che in passato nessuno aveva ottenuto e soprattutto siamo riusciti a conseguire l'obiettivo, che qualcuno ha anche colto in qualche suo intervento, di dimostrare che le forze politiche stanno per riuscire a riformulare ed a rifondare un processo politico attraverso il consenso e le regole della democrazia.

Questo è un fatto che vorrei rimarcare con forza. Si è parlato, come è stato fatto anche dal presidente di alleanza nazionale, Gianfranco Fini, della cosiddetta legittimazione che ormai era superata dal processo di costituzionalizzazione: la particolarità di questo processo che stiamo vivendo sta nel fatto che nessuno è stato escluso dal parteciparvi, semmai qualcuno si è escluso da solo. Il dato significativo è che si tratta di un processo unitario, di rifondazione dell'assetto costituzionale, ed anche il voto contrario espresso da rifondazione comunista – bisogna dirlo – va comunque inserito in un concetto che in democrazia è fondamentale, cioè che le riforme si fanno con il concorso di tutti. Il consenso di tutti è auspicabile, ma non sempre si può ottenere. Non c'è dubbio, comunque, che la qualità di questo processo si caratterizza per il fatto che una forza politica – in questo caso è rifondazione, ma potevamo anche essere noi, in un altro caso – ha concorso con impegno al procedimento costituente, anche se non esprime oggi il proprio consenso.

Il fatto che le forze politiche da sole stiano rimettendo in piedi l'assetto della nuova Repubblica è sicuramente positivo; certo, noi ne cogliamo altri. Centrale, per quanto riguarda il merito, dal nostro punto di vista è il fatto che la circostanza fondamentale – che è stata avvertita come la ragione per cui si accede alle riforme – della qualità della democrazia oggi, in un sistema moderno, deve ottenere delle risposte che consentano ai cittadini di contare di più e non di meno. L'assetto del 1948 era costruito sulla delega in bianco: i rappresentati eleggevano dei rappresentanti che avevano le mani libere e che a loro volta eleggevano il Governo o il Presidente della Repubblica. Era questa la caratteristica dell'impianto del 1948, costruito – ripeto – sulla delega in bianco; con il sistema che noi abbiamo messo in pista, certo perfettibile, non c'è dubbio che si realizza un di più di democrazia diretta, non c'è dubbio che il centro del sistema è rappresentato dai cittadini, non c'è dubbio che ai cittadini con il loro voto si consente di eleggere direttamente il Presidente della Repubblica; non solo, con il loro voto si consente di eleggere la maggioranza di governo. Quindi, si realizza un nuovo equilibrio, dove i nuovi poteri della Repubblica collaborano, si influenzano e insieme concretizzano il nuovo assetto istituzionale. Il Presidente della Repubblica, il Governo espresso dai cittadini, i sistemi di controllo, l'accresciuta qualità del referendum (non dimentichiamo che è stato introdotto anche quello propositivo): il baricentro cambia, è rappresentato dai cittadini, e questo ci pare un passaggio fondamentale, soprattutto se coniugato con il sistema bipolare. La necessità del bipolarismo, della quale anche poco fa ha parlato l'onorevole Marini, il bisogno di stabilità e, come dicevo prima, il Governo eletto dai cittadini sono tre elementi essenziali dei quali si deve tener conto – e io ritengo si terrà conto – nell'esprimere una legge elettorale che sia appunto capace di mettere in evidenza questo accresciuto potere del corpo elettorale.

Ma anche sul versante delle istituzioni locali noi registriamo qualche segno positivo, proprio perché alla fine si è messo in moto un meccanismo che punta ad avvicinare le istituzioni ai cittadini anche in sede locale e non a separare o allontanare le istituzioni dai cittadini. Insomma, complessivamente è stato istituito un sistema che può garantire l'accrescimento delle libertà.

Per quanto riguarda le garanzie, sarebbe stato meglio se il relatore Boato avesse modificato la sua bozza finale inserendovi i suoi emendamenti; ciò avrebbe consentito una visione più chiara di quale risultato in realtà volesse raggiungere e avrebbe altresì consentito di esprimerci favorevolmente su più di una soluzione proposta. Poiché egli non lo ha fatto, siamo costretti ad esprimere le nostre più ampie riserve su diversi punti dell'articolato; se, per esempio, il secondo comma dell'articolo 120 (ex articolo 101) fosse stato formulato come da emendamento del relatore Boato, avremmo potuto senza alcun dubbio dare una risposta positiva. Da tale esempio scaturisce che noi dobbiamo, allo stato, considerare quello sulle garanzie un testo certamente non soddisfacente ma aperto a profonde modifiche, per le quali appunto lavoreremo nel prosieguo dei nostri lavori.

Dunque, si poteva fare di più e di meglio; e chi non lo sa meglio di noi? E soprattutto, chi dice che non lo potremo fare nel prosieguo dei lavori? Ciò purché si tenga conto di alcune circostanze che secondo noi sono fondamentali: nel corso di un processo di riforma nessuno – è stato detto anche da altri – può essere messo dinanzi all'alternativa secca tra prendere o lasciare, nessuno può vincere tutto o perdere tutto, nessuno può – anche questo ci sembra un aspetto particolare, nei processi democratici – realizzare in un attimo riforme che invece hanno bisogno di procedure consensuali, graduali e soprattutto di sedimentazioni. È questo un passaggio che ciascuno di noi non deve mai dimenticare. Peraltro, chi indica modelli astratti di per sé perfetti deve sempre addossarsi l'onere di indicare

anche i percorsi concreti da seguire per ottenere i voti che occorrono per supportare questi progetti.

Concludendo, siamo consapevoli del rapporto esistente tra le forze politiche e del risultato che si sta raggiungendo. Lavoreremo per migliorare il prodotto finale, però un fatto è certo, a nostro avviso, cioè che il circuito costituente è stato acceso e che comunque è stato messo in pista, realizzando un di più di democrazia, di poteri dei cittadini, di garanzie e di gestione delle risorse.

Alleanza nazionale sente il dovere di tenere acceso questo circuito costituente e, se possibile, avverte anche la necessità di fare in modo che sempre più soggetti politici si riconoscano dentro questo progetto costituente. Dobbiamo però dire che avvertiamo anche la necessità che nessuno intervenga per spegnere questo processo, perché sentiamo profondamente il compito di costruire una Repubblica che sia più adeguata alle esigenze della modernità.

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

SILVIO BERLUSCONI. I lineamenti di riforma della Costituzione e gli orientamenti per una nuova legge elettorale che consegniamo alle Camere per una impegnativa ed autonoma valutazione da parte delle Assemblee sono l'espressione di un accordo faticoso ma trasparente, difficile ma necessario per al paese. Il tempo dimostrerà che un conto è l'eterno teatrino dei pettegolezzi e delle battute, più o meno felici, un conto è lo sforzo, impegnativo e serio, di trovare un giusto mezzo fra esigenze diverse, visioni diverse e diversi interessi che sono in campo ogni qual volta in una libera democrazia si rimette mano alla Carta fondamentale che regge e governa il regime politico.

I principi di fondo ai quali ci siamo ispirati sono noti. In primo luogo, volevamo stabilire un rapporto diretto tra i cittadini e il vertice delle istituzioni: con la proposta di elezione popolare diretta del Presidente della Repubblica abbiamo

fatto un passo avanti in questa direzione. Sui poteri di questa nuova e relevantissima figura costituzionale ci sarà ancora molto da discutere e da precisare nel corso del futuro lavoro parlamentare, ma la novità che introduciamo con il nostro progetto è importante ed esprime una netta discontinuità con un passato in cui il legame tra elettori e Capo dello Stato era mediato da un sistema di elezioni che affidava il gioco interamente nelle mani delle forze politiche. Questa innovazione – come sapete – fu sostenuta alla Costituente, con passione ma senza successo, da quella straordinaria figura di democratico e di difensore del diritto che fu Piero Calamandrei. Da circa due decenni se ne era riparato, ma senza combinare nulla. Consentitemi di esprimere la nostra piena soddisfazione per un risultato al quale abbiamo lavorato fin dalla creazione del nostro movimento, un risultato ed un atto, però, che non sono e non possono essere di parte, ai quali tutti quelli che si riconoscono in questo progetto riformatore hanno contribuito con l'impegno e lo scrupolo derivanti da culture e sensibilità diverse. In questo convergere da posizioni lontane, in un clima di lealtà verso le decisioni della maggioranza, si realizza il meglio di una solida tradizione parlamentare. Do volentieri atto al presidente della Commissione, onorevole D'Alema, di avere mantenuto su questa cruciale questione un atteggiamento di garanzia e di imparzialità assolutamente encomiabile.

Il secondo principio tendeva a collegare le modalità del voto, in termini sempre più chiari, alla formazione di una stabile maggioranza di governo. Si tratta di un argomento di legge ordinaria, che tuttavia ha trovato nell'ordine del giorno, nel documento politico sottoscritto dai capigruppo, una prima, coerente sistemazione. Le discussioni di politologia e di costituzionalismo, sempre interessanti ma talora un po' frenetiche e vanesie, non possono cancellare la realtà politica, che è quella decisiva all'atto pratico, di una convergenza per un sistema elettorale che rafforza lo spirito e la lettera del maggioritario, introducendo il doppio turno ed

il premio di coalizione sul troncone, già piuttosto robusto, dell'attuale legge elettorale, i cui principi sono legittimati da un referendum.

Il terzo principio ispiratore del nostro lavoro istituzionale è stato quello di consolidare ed approfondire, con un'impronta di tipo tendenzialmente federalista, lo sviluppo delle autonomie locali, che è già alla base della Costituzione. Anche su questa bozza si potrà lavorare, e migliorare quel che c'è da migliorare, nella discussione in aula, ma resta un'acquisizione da non sottovalutare. Mentre c'è chi continua a predicare, con allarmante insistenza e con formule sempre più pericolose, la divisione dello Stato e del territorio nazionale, la classe dirigente compie uno sforzo apprezzabile per dare radici, poteri, competenze ed autonomia territoriale alle istituzioni della nostra Repubblica indivisibile.

Sono convinto che anche la semplificazione del bicameralismo e la riduzione del numero dei parlamentari potranno aiutare un riequilibrio dei poteri, una più limpida divisione dei poteri di controllo e di governo, legislativo ed esecutivo, offrendo all'opinione pubblica un quadro persuasivo del nostro lavoro e del nostro sforzo di revisione costituzionale. Sono certo che gli italiani capiranno che non abbiamo lavorato per noi e per le nostre botteghe di partito, bensì per rendere un servizio alle istituzioni ed alla comunità.

Infine, la giustizia, forse il tema civilmente più rilevante fra tutti quelli da noi trattati. La crisi del diritto in Italia, al di là di valutazioni che possono divergere sull'azione di alcuni settori della magistratura, è un fatto ormai universalmente riconosciuto. I magistrati ed i giudici sono e resteranno autonomi; ma il lavoro del Comitato dedicato al tema delle garanzie per il cittadino introduce un elemento nuovo e notevolissimo nell'impianto costituzionale che regola l'ordinamento giudiziario: chi accusa deve essere sempre più riconosciuto come parte, perché è giusto solo quel processo in cui chi giudica è arbitro imparziale, giudice terzo e garante, allo stesso modo, delle prerogative

del pubblico ministero e di quelle della difesa. L'aver fatto un passo avanti in questa direzione, ancora forse troppo timido, ma comunque capace di indicare la direzione di marcia, è un progresso di quelli che possono meritarcì la gratitudine di tutti i cittadini ed anche delle generazioni future.

L'Italia potrà entrare in Europa non soltanto per godere dell'uniforme circolazione di una moneta comune, ma anche per garantire ai suoi cittadini le grandi libertà civili che sono il patrimonio più ricco e solido della storia e della civiltà europea. A tale proposito, vogliamo rivolgere un riconoscimento particolare al relatore, onorevole Boato, per il suo lavoro, per la sua perseveranza, per la sua passione. Abbiamo deciso di dare il nostro voto favorevole alla sua relazione; sappiamo che egli intende presentare in aula emendamenti da lui stesso predisposti, tratti dalla complessa discussione svoltasi in questa sede; riteniamo che, se tali emendamenti saranno accolti, avremo realizzato un passo avanti rilevante. Anche coloro che nella maggioranza avanzano dubbi sul fatto che la separazione delle carriere possa portare a sottomettere i pubblici ministeri al potere della politica e dell'esecutivo, potranno così ricredersi — almeno, questo è il nostro auspicio — ove si consideri che non vi è alcun legame logico tra la separazione delle carriere ed un potere dell'esecutivo sui pubblici ministeri. Siamo profondamente convinti che soltanto una separazione vera delle carriere potrà garantire a tutti gli italiani un giudice davvero terzo ed imparziale.

Il nostro voto favorevole ha, dunque, questo univoco ed inequivoco significato. Comprendiamo le critiche ed i dissensi e lavoreremo per recuperare il maggior numero possibile di forze al progetto comune. Ci sforzeremo anche di migliorare le norme proposte in alcune loro parti, ma continuando a proporre al Parlamento ed al paese il metodo di lealtà e di rigore che ci ha permesso di ottenere un risultato finora negato a coloro che ci hanno preceduto nello sforzo di riformare la Costituzione del 1948. Non succede

tutti i giorni che la classe dirigente dia prova di responsabilità e di senso dello Stato, al di là della divisione politica, che resta ed è salutare, tra maggioranza ed opposizione.

Questo è uno di quei momenti in cui, malgrado la fatica degli ultimi mesi e qualche amarezza, bisogna ammettere che è stato bello esserci.

PRESIDENTE. Prima di dare la parola all'onorevole Mussi, che è l'ultimo dei colleghi iscritti a parlare per dichiarazione di voto, preannuncio che darò la parola ad alcuni colleghi che hanno chiesto di intervenire in dissenso, per integrazioni o per rimarcare distinzioni; si tratta di interventi per i quali è stata espressamente formulata una richiesta che io ritengo giusto accogliere.

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

FABIO MUSSI. I nostri lavori sono stati spesso seguiti da molti commentatori con animo ingombro di preconcetti; non dobbiamo troppo rammaricarci né possiamo ritenere lusinghiera l'indifferenza e la sospensione del giudizio, per quanto il pregiudizio — francamente, ce n'è stato tanto — dispiaccia. Di qui in avanti, sarà tanto più importante che la bicamerale e il Parlamento lavorino totalmente immersi nel campo di forze che si chiama società italiana, in contatto con gli specialisti di Costituzione, anche i più critici (poco fa, uno di essi ha assegnato, come voto finale ai nostri lavori, un due meno, su base dieci; mi riferisco al professor Sartori. Non è moltissimo: vedremo di recuperare con le prove di appello), e con quei diffusi specialisti del vivere concreto che sono i cittadini.

Assumiamo un particolare impegno in ordine al rapporto con l'opinione pubblica. Tutti influenzano tutti — questa è la regola — e decidere è l'atto di responsabilità che interviene alla fine.

Oggi compiamo il primo passo di un cammino che sarà certamente lungo e complesso: lo ha spesso ripetuto il presidente D'Alema, ricordando il carattere del

nostro lavoro, un carattere di transizione verso quello che dovrà essere un approdo positivo. Cercheremo in tutti i modi di fare in modo che questo approdo sia davvero positivo.

Questo primo passo, colleghi, è bene ricordarlo, non è stato mai fin qui compiuto; la discussione sulla Costituzione del 1948 non si è mai interrotta dall'atto di promulgazione, si è però intensificata trent'anni fa, poi ci sono stati quindici anni di tentativi concreti con altre Commissioni, che hanno prodotto un prezioso e imponente materiale di lavoro, ma nessun risultato politico, per quanto contemporaneamente si andasse aggravando paurosamente la crisi del sistema istituzionale e politico italiano.

Oggi trasmettiamo un testo e questo è un evento politico vero, una partenza che produce persino qualche smarrimento, un rimpianto per i bei tempi dei commentari, dei convegni, delle lamentazioni per le riforme necessarie ma impossibili o negate. Ora tentiamo di realizzare un progetto che tante volte altri prima di noi hanno tentato senza successo e siamo tutti alla prova.

Dichiaro il voto favorevole della sinistra democratica ai testi. Siamo soddisfatti; se guardiamo a punti critici o non ancora ben risolti, posso aggiungere che siamo moderatamente soddisfatti: nei testi elaborati si vede certamente il profilo della nuova Costituzione democratica e soprattutto la possibilità che con ulteriore lavoro si affermi alla fine un modello davvero efficace, compatto, coerente, innovativo.

Tre giudizi a nostro parere sono stati e restano sbagliati. Il primo è quello secondo il quale questa Commissione è stata il luogo di scambi, di accordi segreti, qualcuno magari inconfessabile. È falso: qui è avvenuto esattamente quel che si è visto pubblicamente, comunque lo si giudichi. Il secondo è quello secondo il quale in questi mesi abbiamo derivato (ne ho sentito qualche eco anche nell'intervento, che non condivido, del collega Cossutta) verso soluzioni autoritarie. Mi pare che, sia pure con grande fatica, ci siamo mossi

entro modelli e progetti di natura schiettamente democratica di ispirazione europea. Il terzo è quello secondo il quale non ci sia innovazione. C'è innovazione e spirito di riforma, con debolezze — che questo gruppo si impegnerà perché vengano risolte nelle aule parlamentari — e problemi irrisolti.

Il primo problema irrisolto riguarda un aspetto del titolo relativo alle garanzie ed una questione relativa alla giustizia. Abbiamo un testo base positivo, che non deroga certo dal principio dell'indipendenza della magistratura — perciò appaiono infondate tante polemiche — e riorganizza globalmente la giurisdizione. Però, come abbiamo visto, è restato un punto di contrasto che riguarda la questione delle carriere, dei ruoli, delle funzioni di giudici e pubblici ministeri e, di riflesso, la struttura del Consiglio superiore della magistratura. La bicamerale non è saltata su questa mina — sarebbe potuto avvenire e sarebbe stato un disastro — ma non l'ha definitivamente disinnescata. Come gruppo della sinistra democratica insieme ai popolari abbiamo provato ad offrire qualche soluzione con gli emendamenti presentati al testo base e non mi pare che il relatore Boato abbia proposto né nel testo base né negli emendamenti la separazione delle carriere. Penso che a settembre dovremo fare una ulteriore ricerca per approdare ad una soluzione unitaria della questione rimasta aperta.

Sulla forma di Stato vedo anche qualche titubanza del relatore, in qualche momento *eautontimorumenos*, combattente con se stesso. Vorrei incoraggiare D'Onofrio: il testo non va poi così male, è una buona base che indubbiamente si muove verso il federalismo, individua chiare separazioni e redistribuzioni di poteri, funzioni, risorse (per quanto mi pare abbiamo tutti nell'animo il fatto che sulla questione del federalismo fiscale dobbiamo andare ad un ulteriore approfondimento); poteri amministrativi a comuni e province, poteri legislativi a Parlamento e regioni, statuto autonomo delle regioni. Di più, con la proposta di D'Ono-

frio è stata strappata la rete oppressiva dei controlli e minimizzata la legislazione concorrente; si è, sia pure tra molte difficoltà e qualche contraddizione del testo, voluto ispirarsi ai principi autentici di autonomia, solidarietà, sussidiarietà, unità della Repubblica. Pensiamo che sia una buona base su cui lavorare ulteriormente.

Riguardo alla questione del Parlamento, non è poca cosa il passaggio dal bicameralismo perfetto ad una Camera legislativa in un Parlamento che resta tutt'altro che residuale ma protagonista ed attivo nel circuito fiduciario Parlamento-Governo; un Parlamento dal quale nasce il Governo e che ha il potere di sfiduciarlo. Il tentativo complessivo che è stato effettuato è quello di renderlo democratico e più efficiente, di rendere democratico e più efficiente il processo legislativo: riduzione del numero dei parlamentari, snellimento delle procedure, tempi certi, poteri del Governo e dell'opposizione nella definizione dei tempi e dell'agenda. Una razionalizzazione e, credo, la riproposizione di una forza del Parlamento secondo la tradizione parlamentarista italiana.

Resta il nostro punto di forte dissenso, quello che riguarda il cosiddetto Senato delle garanzie. Quello di garanzia in questo assetto è individuato come un punto cruciale, una funzione essenziale nell'equilibrio del nuovo sistema, ma alla fine, dopo un lungo dibattito, l'approdo è piuttosto deludente. Continuiamo a ritenere che non sia sufficiente la Commissione delle autonomie: delude le aspettative e rischia di essere un luogo debole dove si affrontano controversie forti. Questo non è prudente, quindi, pur essendo stati messi in minoranza, riproporremo nelle aule tale questione.

Sulla forma di governo alla fine, con l'elezione diretta del Presidente della Repubblica, è stata adottata la soluzione prevalente in Europa, se si escludono i regimi dove vigono le monarchie. Naturalmente non c'è uno sportello dove si acquista confezionato il modello perfetto e magari, per ragioni politiche contingenti,

ci si deve accontentare delle seconde scelte; ci sono solo varianti, le architetture si misurano con la storia politica delle nazioni: lo ha spesso ripetuto il relatore Salvi e credo che possiamo essere d'accordo con lui.

Il potere di scioglimento che viene messo in petto al Presidente della Repubblica è un potere rilevante: potere aureo, potere efficace nel testo che stiamo per votare, ma non assoluto. Per i governi, la fonte di fiducia è il Parlamento; il Presidente appena eletto ha una possibilità, ed una sola, di sciogliere le Camere e di convocare le elezioni; le Camere, appena elette, sono per un certo periodo padrone di se stesse. Si è arrivati ad un accordo, e non solo, come dicono i colleghi Calderisi e Rebuffa, perché le polemiche si sono rivelate l'unica tecnica necessaria — anzi, hanno rischiato forse di allungare i tempi di soluzione di un problema abbastanza semplice —, dato che stamani siamo arrivati ad una soluzione consensuale. Il potere di scioglimento da parte del Presidente torna quando insorge una crisi, ed egli torna ad essere il *dominus* della situazione.

Noi pensiamo che tutto ciò possa fornire i tratti di una maggiore stabilità e anche di una maggiore disciplina, autodisciplina del sistema politico, un sistema politico tradizionalmente affetto da una forte frammentazione. Non v'è legge che possa ridurre d'autorità i molti « a due », i molti partiti che nascono da una storia a due partiti. Tuttavia, credo che siamo tenuti a compiere ogni sforzo per spingere nella direzione della bipolarizzazione, della ristrutturazione del sistema politico, della coesione delle maggioranze che escono dal voto popolare.

Per questo il mio gruppo ha presentato un'ipotesi anche di costituzionalizzazione di un principio di legge elettorale a doppio turno di collegio e con il sistema maggioritario uninominale simmetrico al meccanismo attraverso cui il Presidente della Repubblica riceve l'investitura. Prendiamo atto che la sinistra democratica è rimasta sola attorno a quest'ipotesi; ne prendiamo atto e valutiamo la ricerca in corso di

altre soluzioni qualora si ritenga che l'attuale legge elettorale debba essere cambiata.

Per tutte queste ragioni, con queste riserve e con questi dubbi, votiamo a favore. Ci impegniamo fortemente a sostenere le parti condivise, a condurre una battaglia leale per superare debolezze e contraddizioni su cui rischia di scivolare il progetto, che invece deve essere condotto in porto, e a fare di tutto, politicamente e culturalmente, perché il 1999 sia l'anno della nuova Costituzione repubblicana e perché questa, dopo tanta attesa, sia davvero la legislatura costituente.

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto il senatore Ossicini. Ne ha facoltà.

ADRIANO OSSICINI. Caro presidente, cari colleghi, una lunga esperienza professionale mi ha insegnato ad ancorarmi in modo serio al principio di lealtà. In base a tale principio, debbo valutare positivamente i lavori di questa Commissione, visto il cammino che dovremo percorrere. Consegniamo il lavoro di una prima fase di un lungo percorso, e questo lavoro costituisce secondo me una base seria per un dialogo che sia proficuo e costruttivo.

Mi rendo conto delle grandi difficoltà che dobbiamo affrontare, ma proprio per questo il lavoro che abbiamo svolto è stato sostanzialmente costruttivo e ha permesso un confronto serio e valido. Si parlava del clima in cui abbiamo dovuto lavorare, che è stato certamente assai difficile. Visto, caro presidente, che qui si è parlato molto di modelli francesi, mi è venuta in mente una battuta di una scienziata francese che diceva che tre cose il francese medio pensa di poter fare senza apprendimento: il giornalismo, la politica e l'equitazione, ma soltanto i cavalli si difendono. Detto questo, penso di poter dire che nel nostro lavoro, pur non essendo cavalli, ci siamo difesi, ossia abbiamo operato secondo linee costruttive per mantenere aperto un dialogo. E in fondo, presidente e colleghi, in questa prima fase era fondamentale mantenere aperto un dialogo.

Perciò credo di dover esprimere un giudizio decisamente positivo. Avendo avuto l'onore di avviare la nostra attività — quando ho presieduto la prima seduta ho rivolto gli auguri di buon lavoro —, penso che questi auguri abbiano avuto il loro esito.

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto l'onorevole Occhetto. Ne ha facoltà.

ACHILLE OCCHETTO. Presidente, i pochi minuti che mi sono concessi non mi consentono di argomentare punto per punto la mia posizione. Dico tra parentesi che la nozione di dissenso è discutibile nel contesto di un'opera costituente, dove, più che i gruppi, i singoli individui evidentemente devono dire la loro nell'ambito della Commissione. Tuttavia, utilizzerò questi cinque minuti solo per affrontare due temi: il primo è se fosse giusto fare dei compromessi, il secondo se vi siano o meno novità da segnalare.

Per ciò che riguarda il primo tema, voglio chiarire subito che in discussione è la natura, la sostanza del compromesso e non la sua legittimità. L'ultimo grande compromesso istituzionale, quello che ha dato vita alla Carta costituzionale, è stato un vero e proprio compromesso storico. Fu considerato storico, badate bene, non in quanto compromesso tra partiti e schieramenti, ma in quanto incontro fecondo fra le tre grandi correnti ideali: quella cattolica, quella socialista e quella liberale. Lo stesso articolo 7, il massimo del compromesso, discusso e discutibile, non fu dovuto ad un accordo tra democrazia cristiana e partito comunista, bensì tentò di suggellare nel paese, tra grandi masse umane, la pace religiosa e la fine della questione vaticana.

In questi mesi non solo non abbiamo visto nulla di simile, ma siamo stati anche dominati da esigenze di accordo di tutt'altro tipo, da esigenze che si rispecchiano e spiegano le incongruenze del testo che oggi abbiamo di fronte. Il punto di partenza dentro il quale è stato inges-

sità veramente improba, difficilissima da portare a compimento, di far quadrare il cerchio con un compromesso che passasse prima fra un accordo tra i due poli e poi fra accordi interni alle stesse coalizioni e ancora — salto mortale triplo — attraverso accordi e condizionamenti fra partiti grandi e partiti piccoli. Non vi è dubbio che, se questi fossero stati i problemi di fronte ai costituenti, per quanto alti, nobili, intelligenti fossero i padri della patria, non avremmo certo dato vita ad una delle migliori costituzioni del mondo.

Ma ora, date quelle premesse, è molto probabile che il risultato non potesse che essere questo, cioè di così basso profilo, e forse nessuno avrebbe potuto fare di meglio. Ma l'errore, signor presidente, sta nell'aver accettato in partenza quelle premesse, di averle preferite a un autentico confronto e poi ad un eventuale accordo trasversale tra diverse correnti ideali e istituzionali. E l'incontro finale tra segretari di partito che ha suggellato l'accordo è indubbiamente legittimo in sé, ma è il timbro che certifica e conclude questo mio ragionamento. A volte è meglio perdere dopo aver dato battaglie vere che fingere di avere comunque vinto. I compromessi dunque non sono tutti la stessa cosa e noi non possiamo fingere che siano tutti la stessa cosa. Se veramente si fosse fatta del doppio turno una pregiudiziale, se si fosse cioè fatta una battaglia reale, autentica, e non dopo che si era già siglato un accordo sulla legge elettorale — come anch'io mi ero illuso che si stesse facendo — il testo attuale sui poteri del Presidente sarebbe stato a mio avviso ancora fortemente difettoso e criticabile, e si sarebbe trattato comunque indubbiamente di un compromesso discutibile, però di un vero compromesso. L'incombere invece di un convitato di pietra — come lei, signor presidente, ha giustamente chiamato la legge elettorale — che oggi, come nel finale del Don Giovanni trascina nelle fiamme il protagonista, o i protagonisti, ha cambiato tutte le carte in tavola, ci ha impedito di discutere e votare nella bicamerale ciò che è stato discusso altrove. Questa la considero un'enormità,

di cui molto probabilmente non ci si rende conto, che le alte e nobili parole di Marini e di altri non riusciranno mai a coprire.

Infine, che dire del fatto che qualche anima bella si compiaccia delle novità? Ci si dice: non cogliete le novità; come no, certo che le cogliamo, ma devo dire anche che, malgrado novità positive (alcune indubbiamente vi sono), in molti casi si tratta di novità tali da farmi preferire quello che c'era prima. Andare oltre non vuol dire andare ovunque, soprattutto quando dietro alle spalle abbiamo un testo così alto come la Costituzione italiana: per non andare ovunque e per poter ancora cambiare radicalmente, dichiaro così il mio voto contrario. Non considero veramente sufficiente l'argomento bizzarro che è importante mandare qualcosa al Parlamento (argomento sostenuto da Boselli e da altri), oppure che siamo stati insieme, come ha detto Buttiglione, avanzando poi delle critiche più severe di quelle che io stesso ho espresso nel corso di tutti questi giorni.

Lo dico ricordando che cinque mesi fa, nel mio primo intervento, mettevo tutti in guardia da una soluzione autoreferenziale, cioè da una chiusura forzata per salvare la faccia al ceto politico. Purtroppo anche questa malignità iniziale è stata ampiamente superata dai fatti, suggellata da interventi di voto favorevole più severi di quelli di voto contrario. Ed io credo che la discussione la dica lunga (la discussione che abbiamo fatto qui, non le critiche dei professori) su cosa ci stiamo impegnando a portare in Parlamento; e voglio dire anche che è molto triste, è un segno dei tempi, che qui si sia evocato da parte del ceto politico un soffocante spirito da cittadella assediata: direi che, più del testo, il vero abbassamento, la vera caduta del livello culturale della politica italiana, è questa contrapposizione fra ceto politico e forze intellettuali del paese. Malgrado questo, indubbiamente non tutto è finito; lavoreremo per il meglio, anche con l'aiuto dei competenti e dei professori, che spero non siano espulsi dalla seconda Repubblica.

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

VALDO SPINI. Signor presidente, onorevoli colleghi, sono consapevole come tutti che vi sono luci ed ombre nel nostro lavoro; in particolare, la scissione del dibattito tra la riforma della forma di governo e quella del sistema elettorale ha indubbiamente privato il nostro testo di incisività rispetto alla riforma non solo del quadro istituzionale ma anche del quadro politico. Voglio quindi premettere che sul tema del sistema elettorale non mi sento legato al documento della maggioranza dei gruppi che verrà consegnato agli atti, e ciò per due motivi: uno di metodo, per il quale quando si parla di sistema elettorale tutti i gruppi politici, grandi o piccoli che siano, devono essere cointeressati, il che non è avvenuto; uno di merito, poiché rappresento una formazione politica piccola ma che ricerca, piuttosto che la tutela per la propria piccolezza, le strade per una ristrutturazione e per un rinnovamento in senso europeo dei partiti e del quadro politico.

Ma, signor presidente, onorevoli colleghi, chi vi parla ha espresso un voto, certo impegnativo e difficile, sull'elezione diretta del Presidente della Repubblica; se qualcuno all'inizio del nostro lavoro avesse detto che sarebbe passato il principio dell'elezione diretta del Presidente della Repubblica senza che questo provocasse la crisi di governo, se qualcuno avesse detto che su questo punto i principali partiti del Polo e dell'Ulivo avrebbero trovato un accordo, probabilmente gli avrebbero dato del pazzo o del visionario. Ed invece è avvenuto, direi soprattutto grazie al voto sul semipresidenzialismo, e vorrei sottolineare qui che il cosiddetto voto corsaro della lega non è riuscito a provocare la crisi della bicamerale.

Semmai il rimpianto è un altro: che un più chiaro pronunciamento favorevole dei semipresidenzialisti dell'Ulivo ed in particolare della sinistra democratica avrebbe portato a rendere questo voto ininfluenza dal punto di vista quantitativo e quindi ad una mediazione più avanzata sia sui

poteri del Presidente della Repubblica sia sul sistema elettorale (a mediazione, infatti, non poteva non essere ricercata ed il gioco delle forze politiche poteva portarla ad essere più o meno avanzata rispetto), un sistema elettorale che, per coerenza sistematica, ho sempre individuato nel doppio turno di collegio.

Ecco perché credo, signor presidente, onorevoli colleghi, che a questo punto del nostro dibattito non possiamo « buttare via il bambino con l'acqua sporca »; non possiamo non rilevare che il nostro voto oggi riveste un valore politico più che tecnico: infatti, su singoli temi di grande rilevanza abbiamo, e la rivendichiamo, libertà di emendamento, e la useremo, perché questo è solo un testo base che, insieme ad altri, cercheremo di emendare. Sappiamo che anche altri cercheranno di farlo, e non è detto che questo avvenga nella nostra stessa direzione: quindi, come tutti, un giudizio definitivo lo dovremo dare alla luce del testo che uscirà dal Parlamento.

Oggi, invece, il nostro voto assume un carattere politico: dobbiamo cioè dire di sì o di no ad andare avanti sulla strada della riforma. Se dicessimo di no, bloccheremo di fatto questo processo; se ci astenessimo, questa posizione si affiancherebbe probabilmente ad altre che hanno diverso segno e significato e non verrebbe compresa; ritengo quindi che, con l'abituale schiettezza e, credo, coerenza, il nostro voto debba essere favorevole, perché attraverso questo testo il Parlamento della Repubblica possa andare avanti su una strada di riforma. Questa è certamente resa possibile dal consenso che si è verificato tra le grandi forze politiche e spetterà a chi è potenzialmente riformista cercare di spingerla fino alle opportune conseguenze, fino alla coerenza di un sistema effettivamente riformatore.

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare l'onorevole Rebuffa. Ne ha facoltà (*Com-menti*).

Mi è stato chiesto da parte di alcuni commissari, i quali rappresentano anche

forze politiche e punti di vista, di illustrare le ragioni del loro voto.

GIORGIO REBUFFA. Signor presidente, anche in accordo con il capogruppo in Commissione, onorevole Berlusconi, volevo offrire alcune motivazioni ulteriori del nostro voto favorevole, in particolare del mio personale voto favorevole, sul testo finale e valutare, con la necessaria onestà, alcuni elementi d'ombra che restano nel lavoro che abbiamo svolto.

Premetto che sono convinto della necessità di partire da una critica non distruttiva di quello che sta avvenendo, tentando di costruire le basi per un lavoro parlamentare d'aula che sarà estremamente difficile.

Il primo elemento di valutazione positiva che voglio proporre è il seguente: abbiamo cominciato un processo (ma soltanto cominciato) di ricostruzione del primato della politica e sarebbe sbagliato non ricordare che l'esperienza di questa Commissione bicamerale proviene da alcuni anni di transizione da un sistema politico ad un altro. Sono stati anni difficili, anche quelli dei governi tecnici, che personalmente considero anni di arretramento del primato della politica e come tali di arretramento del primato della democrazia: credo quindi che, in questo corso, dovremmo evitare dei pericoli. Il primo, naturalmente, è rappresentato da questa un po' ridicola cesura fra politici e tecnici che si annuncia nei *boatos*, nelle chiacchiere di questi giorni, in questo dibattito un po' stantio che mi ricorda la mia adolescenza, quando si discettava sui rapporti fra politica e cultura. Credo che sia una discussione che abbandoneremo presto, perché tutti abbiamo bisogno dei tecnici e nessuno può demonizzare né i tecnici né i politici.

Credo però che il maggior pericolo da evitare sia quello di celebrare un trionfo totale; dobbiamo valutare laicamente quello che abbiamo fatto di buono e quello che non abbiamo ancora raggiunto.

Nei documenti che ci accingiamo a votare vi sono elementi che rappresentano una svolta non solo nella normativa co-

stituzionale, ma anche nella cultura politica della comunità nazionale. Li cito a caso, senza un ordine gerarchico: quello chiamato dal senatore Pieroni «versetto satanico», cioè la funzione dell'autonomia privata nella gestione dei servizi collettivi, credo sia un elemento di tutte le democrazie liberali, quelle che si ispirano a principi socialdemocratici e quelle che si ispirano a principi liberisti; l'elemento estremamente importante dell'accesso diretto dei cittadini alla Corte costituzionale, che è stato sottovalutato – credo – nel dibattito esterno ma che rappresenta una vera e propria svolta nella nostra cultura giuridica ed anche politica e che aprirà certamente strade di grande trasformazione; ancora, il tentativo di razionalizzazione del lavoro parlamentare – mal riuscito – che si è espresso per esempio nell'abolizione della sede legislativa; infine, l'elemento più importante che non tutti siamo in grado di valutare e cioè l'elezione diretta del Capo dello Stato. Si tratta di un meccanismo che non so – e nessuno è in grado di sapere – quali conseguenze avrà.

Proprio perché si tratta di un meccanismo così delicato, che dobbiamo ancora proceduralizzare e riempire di contenuti, devo esprimere alcune valutazioni critiche per le quali, se avessimo votato per parti separate, avrei espresso anche con voti differenziati.

Il primo punto è quello del federalismo. Riconosco al senatore D'Onofrio il grandissimo sforzo compiuto; devo anche dire che nel dibattito tale sforzo è stato in parte ridimensionato ed io spero che in aula verrà ripristinato. Vi è però un elemento rispetto al quale non possiamo nasconderci: non abbiamo costruito il luogo del raccordo, senza il quale il sistema è sbilenco. Mentre abbiamo negato il luogo del raccordo per ragioni dovute alla nostra timidezza intellettuale, prima ancora che politica, abbiamo introdotto dalla finestra quello che abbiamo cacciato dalla porta, cioè l'idea della tutela prevalente degli interessi nazionali secondo una formula così generica che può contenere tutto e il contrario di tutto

(è probabile che contenga il contrario di tutto). Questo è un primo elemento che sarebbe pericoloso nasconderci.

Sul secondo elemento esprimo le più pesanti critiche. Per mancanza di coraggio non solo intellettuale ma anche politico, non abbiamo affrontato davvero il nodo del sistema bicamerale. Non parto dall'inizio, perché la storia sarebbe troppo lunga; mi limito a dire che la stessa espressione «Senato delle garanzie» è un pericoloso ossimoro, nel senso che il Senato eletto direttamente esprime la democrazia diretta, la quale non può esprimere un meccanismo di garanzia. La democrazia diretta serve ad esprimere delle scelte; le garanzie si basano su una magistratura indipendente anche dal potere politico democratico e non possono basarsi sul «Senato delle garanzie». Questo è un modello che discende da quello statunitense, che però è basato su un'altra logica, quella della separazione assoluta dei poteri e quindi del controllo sul potere esecutivo affidato ad un'assemblea elettiva.

Infine, una questione che abbiamo lasciato impregiudicata è quella dei meccanismi elettorali. Abbiamo detto – credo che tutti concordiamo – che l'obiettivo della riforma e del meccanismo elettorale che a tale riforma deve essere collegato è quello di bipolarizzare e semplificare il sistema politico. Quindi, l'unica cosa che possiamo fare è evitare, nel lungo, doloroso e lacerante dibattito che si svolgerà negli anni futuri, di costruire meccanismi a *puzzle*, a mosaico, che, invece di farci andare avanti, ci facciano tornare indietro. Dobbiamo, per esempio, evitare in modo assoluto di inserire il nome del Presidente del Consiglio nel meccanismo di coalizione, perché ciò rappresenterebbe veramente la fine di tutto e la lacerazione di quello che stiamo costruendo. Dobbiamo anche evitare di riproporzionalizzare il sistema politico, anche perché abbiamo dei vincoli morali prima che politici.

Quindi, la discussione sul sistema elettorale – mi si consenta la similitudine – può essere paragonata all'acquisto di un

appartamento, per il quale, dopo aver stipulato un contratto preventivo, occorre verificare lo stato della casa, la presenza di ipoteche o di altri vincoli. Noi siamo nella fase del precontratto, nel senso che abbiamo fissato principi e soprattutto abbiamo avviato a risoluzione uno dei compiti dei leader politici del paese, quello di far uscire l'Italia dalla lunga fase di transizione. Che ciò avvenga non è scritto nel cielo e sarebbe sbagliato dire che lo è. Oggi disponiamo soltanto di un meccanismo probabilistico ed io credo che votare a favore dei testi in esame sia un esercizio di responsabilità, al fine di far partire questo processo, ma niente di più perché non sono assolutamente convinto che si possa giungere al traguardo, anche se tutti credo che lavoreremo affinché ci si riesca.

FAMIANO CRUCIANELLI. Desidero esprimere un dissenso che si tradurrà in un voto di astensione. Chiarisco subito che questo dissenso nulla ha in comune con quanti fuori da questa Commissione hanno fatto una campagna distruttiva, talvolta, fino al dileggio nei confronti dei lavori che qui sono stati svolti. La Commissione ha compiuto un lavoro utile e i suoi risultati sono giustamente ritenuti un primo passo.

Voglio anche esprimere, proprio perché dissento, il mio apprezzamento per il lavoro del presidente della Commissione, che ha assunto su di sé la responsabilità di un'impresa molto complessa e difficile. Credo che egli possa essere legittimamente soddisfatto di questo primo risultato.

Voglio però dire – e lo faccio unitamente al senatore Russo, che rappresento in questa dichiarazione – che, già nel corso della discussione generale, abbiamo avanzato più volte una riserva e una contrarietà su un punto fondamentale: mi riferisco all'adozione da parte della Commissione del modello semipresidenziale e alla discussione che su di esso si è sviluppata.

Non sfugge l'utile lavoro svolto sui poteri del Presidente della Repubblica, però abbiamo riserve sul fatto che la sua

elezione diretta del trascini con sé e metta in movimento processi molto difficilmente confinabili entro steccati. Questa contrarietà resta in piedi.

Il risultato che ci troviamo di fronte non risolve i mali profondi del nostro sistema politico: il trasformismo, l'instabilità, l'ingovernabilità, i rischi di frammentazione del paese. In sostanza, la contrarietà a questo aspetto fondamentale della bozza che andrà alle Camere resta per intero e ci porta ad un voto di astensione.

Voglio anche richiamare un punto fondamentale sul quale esprimo una mia personale contrarietà, aspetto che è stato presente nel dibattito, anche in quello odierno; mi riferisco al famoso articolo 1-*bis*, ora articolo 56, del testo D'Onofrio. Questo non è un dettaglio; lo richiamava prima l'onorevole Rebuffa, con tutt'altri intendimenti. Il fatto che sia affermato con chiarezza in questa parte della riforma costituzionale il primato dei privati sulla gestione dei servizi e che di fatto si arrivi ad una residualità del pubblico, in realtà apre un contenzioso di grande portata con l'equilibrio e l'ispirazione della prima parte della Costituzione.

Non dico nulla, presidente, sulla questione e sul capitolo importantissimo delle garanzie. Su questo avevo delle riserve che erano ben risolte dagli emendamenti presentati dalla sinistra democratica. Siamo di fronte ad una bozza aperta e quindi avremo modo poi, a settembre, di riaprire e riprendere questa discussione.

In conclusione, questo è un voto di astensione. Ovviamente l'auspicio è che i lavori della Commissione in settembre ed i lavori dell'Assemblea possano convertirci ad un voto positivo.

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

CLAUDIA MANCINA. Il mio non è un intervento in dissenso, ma un intervento che tenta di aggiungere qualche argomentazione per motivare un voto che credo per molti di noi sia un pochino sofferto.

Il mio giudizio sul lavoro che abbiamo compiuto e che giunge oggi ad un primo

significativo approdo non è negativo. Non condivido i toni liquidatori che in questi giorni sono stati usati, dentro e fuori questa Commissione. Il nostro lavoro è stato difficile e complesso, dovevamo prevederlo; era anzi una previsione facile. Quando si parla di scarsità di spirito costituente, non si guarda alla scarsità di condizioni costituenti e soprattutto della principale tra esse, quel velo di ignoranza che consente di trascendere i propri interessi particolari perché non li si conosce. Questa condizione si dà quando c'è stata una guerra o una rivoluzione, cioè una rottura nella continuità istituzionale ed un completo ricambio o rilegittimazione della classe politica.

Non è il nostro caso, evidentemente. L'esigenza di revisione costituzionale nel nostro paese nasce da un terremoto politico che ha certamente sancito una qualche rottura della continuità istituzionale, ma non ha dato luogo, se non in misura minima, ad un ricambio di classe politica. Questo è un dato ed è il vero ostacolo che ci siamo trovati di fronte. Il velo di ignoranza non c'è stato.

E tuttavia non si possono condividere gli attacchi indiscriminati alla Bicamerale, nei quali si mischiano sincere spinte riformatrici a volontà di conservazione e a nostalgie del passato. Neppure condivido, però, l'entusiasmo di chi parla di grande riforma e soprattutto mi preoccupa la risorgente spaccatura tra Parlamento e paese, che non può essere considerata da noi con atteggiamento di autodifesa né di sufficienza. Nel tempo che abbiamo di fronte sarà nostro compito non solo migliorare le proposte di riforma, ma anche ricucire il rapporto con l'opinione pubblica e con gli esperti della materia, che non a torto si dicono delusi perché si aspettavano di più. Anch'io mi aspettavo di più, ma sono del tutto consapevole delle difficoltà e dei problemi che hanno gravato su questa Commissione.

Il nostro impegno iniziale – lo ricordo a me stessa e ai colleghi – era quello di dare forma finale alla transizione italiana, assicurando due obiettivi fondamentali: la

scelta da parte degli elettori dei governi, e quindi la loro durata di legislatura, e la bipolarizzazione del sistema politico. I testi che oggi licenziamo sono insufficienti ma migliorabili. In particolare, considero non soddisfacente la soluzione data al federalismo, che resta in alcuni punti eccessivamente centralistica, e quella data al bicameralismo. L'assenza di una Camera delle regioni rende molto debole l'articolazione del Parlamento in rapporto al nuovo assetto federale dello Stato e rischia da un lato di far impazzire il federalismo, dall'altro di darci un Parlamento non meno anacronistico dell'attuale.

Sulle garanzie, come è noto, il vero confronto politico è rinviato.

Per quel che riguarda, invece, la forma di governo, il mio giudizio è positivo. Ritengo che la formulazione ultimamente proposta configuri un Presidente che ha un effettivo ruolo di indirizzo politico e che non è affatto un semplice garante. Tuttavia la forma di governo dipende molto dalla legge elettorale; e la legge elettorale di cui si è parlato nel nostro dibattito, oltre a contraddire gli obiettivi di evoluzione del sistema politico prima enunciati, configurerebbe una duplicità delle figure al vertice delle istituzioni politiche, dotate ambedue di grandi poteri e di una legittimazione popolare. Un quadro che considero assolutamente da evitare, perché necessariamente foriero di grande instabilità e di ulteriore logoramento delle istituzioni. Con questa ipotesi di legge elettorale sullo sfondo, anche la forma di governo conserva qualche indeterminazione, come del resto risulta dalle diverse interpretazioni che fra di noi ne diamo.

Tutti i punti che ho citato sono però migliorabili ed emendabili. Operare in questo senso sarà possibile nel successivo percorso, ed è un impegno che prendo, confortata dagli accenti simili che ho sentito in molti interventi. D'altra parte, resto convinta che la via parlamentare alle riforme sia oggi la via da perseguire, non per indulgere a sterili contrapposizioni tra società civile e partiti, ma cercando un

collegamento positivo con la società civile, pur mentre si esercita la responsabilità che compete alla politica, una responsabilità che deriva del resto dalla stessa società civile. Perciò, nonostante le mie perplessità ed in considerazione del fatto che si tratta di licenziare un testo che avrà poi una lunga vicenda parlamentare, come molte volte è stato sottolineato anche dal presidente, dichiaro un voto favorevole.

PRESIDENTE. Si concludono così le dichiarazioni di voto.

Come avevo annunciato precedentemente, prima di porre in votazione il testo per la trasmissione alle Camere comunico alla Commissione che sono stati presentati due documenti di intenti sulla materia elettorale, dei quali do lettura.

Ho ricevuto prima un documento di intenti a firma dell'onorevole Mattarella, dell'onorevole Berlusconi, dell'onorevole Nania, della senatrice Dentamaro, del senatore Loiero, dell'onorevole Cossutta, del senatore Pieroni, dell'onorevole Boselli e del senatore Salvi, che è del seguente tenore:

« Premesso che le materie regolate da leggi ordinarie non rientrano nella competenza della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali ma in quella delle Camere in sede di procedimento ordinario;

che alla proposta di forma di governo che è stata definita dalla Commissione si collega la materia elettorale;

si ritiene che una nuova legge elettorale per la Camera dei deputati vada definita secondo i seguenti principi:

Conferma del rapporto tra numero dei seggi assegnati secondo metodo maggioritario e numero dei seggi assegnati in maniera proporzionale nella misura emersa dal referendum del '93 e prevista dalla vigente legge elettorale (rispettivamente tre quarti e un quarto).

Parte dei seggi assegnati con metodo maggioritario sarà attribuita in un secondo turno elettorale costituito da un

ballottaggio unico nazionale tra le due coalizioni che nel primo turno hanno ottenuto i più alti numeri di seggi.

Nel primo turno i seggi dei collegi uninominali maggioritari a turno unico e quelli della quota proporzionale saranno attribuiti secondo i criteri previsti dalla vigente legge elettorale.

Il numero dei seggi riservati al secondo turno dovrà essere di tale entità da promuovere una netta bipolarizzazione elettorale, che renda decisivo il confronto nel ballottaggio tra le due coalizioni risultate più forti al primo turno.

Si dovrà garantire che alla coalizione che al secondo turno ottiene il maggior numero di voti venga comunque assegnata una percentuale di seggi che assicuri una stabile maggioranza ».

È poi pervenuto un altro documento a firma dell'onorevole D'Amico, dell'onorevole Spini, del senatore Passigli e dell'onorevole Occhetto, che così recita:

« I sottoscritti, nel momento in cui la Commissione parlamentare per le riforme costituzionali è in procinto di deliberare la trasmissione alle Camere del progetto di legge di riforma della parte seconda della Costituzione:

consapevoli della incidenza della legislazione elettorale sul sistema politico in generale e sul funzionamento della forma di governo in particolare;

considerato altresì che l'esigenza di dotare l'Italia di un governo democratico autorevole ed efficace consiglia di ridurre la frammentazione del sistema partitico attraverso il rinnovamento delle forze politiche, di accentuare le tendenze bipolari, di favorire l'omogeneità interna delle maggioranze di governo e di rafforzare la facoltà di scelta degli elettori;

richiamano l'attenzione delle Camere sulla necessità di accompagnare la revisione della parte seconda della Costituzione con una riforma della legislazione elettorale che si fondi su una formula di doppio turno di collegio, in quanto quella meglio in grado di perseguire le suddette finalità;

si impegnano ad operare in tal senso in sede di esame parlamentare ».

È del tutto evidente che si tratta di due documenti di intenti politici, di indicazione di principi, cui anzitutto i firmatari, per ciò che essi rappresentano, intendono attenersi nel successivo lavoro parlamentare. Come tali, data l'evidente contiguità della materia, ho creduto fosse giusto – d'altro canto queste posizioni erano del tutto note, si è fatto riferimento ad esse già nel corso del dibattito – darne lettura, in modo che vi sia conoscenza di tali posizioni ufficiali, non solo ufficiose, e che queste restino nei verbali della nostra discussione.

Detto questo, prima di porre in votazione la delibera di trasmissione alle Camere del testo nella forma che abbiamo approvato questa mattina dopo l'ultimo coordinamento, – vi chiederò poi un momento di attenzione per alcune comunicazioni di lavoro – vorrei ringraziare anche a nome vostro i dipendenti della Camera e del Senato di ogni ordine e grado che ci hanno assistito nel corso della nostra attività. È stato un lavoro molto complesso e impegnativo, il quale ha richiesto non soltanto una grande sollecitudine dal punto di vista pratico – fotocopie, battiture a macchina con grande tempestività, dovendo seguire un ritmo che sovente non è stato ordinato – ma anche un impegno assai elevato dal punto di vista della qualità professionale nell'attività di assistenza, nella definizione delle norme, nel coordinamento tra esse, nell'esame comparato. Ne avrete prova anche prendendo visione del materiale che produrremo perché, accanto al fascicolo con le relazioni ed il testo, in particolare grazie al lavoro del Servizio, vi sarà un allegato molto significativo per aiutare la comprensione delle innovazioni fondamentali introdotte e rendere più comprensibile, più leggibile l'insieme del nostro lavoro.

Credo in modo assolutamente non formale di dover ringraziare a nome vostro questi nostri collaboratori perché, al di là del giudizio politico sui risultati, non ho

alcun dubbio che questi sarebbero stati sicuramente peggiori senza il loro aiuto, il loro sostegno di altissima qualificazione professionale. Grazie, quindi (*Generali applausi*).

Pongo in votazione il progetto deliberato dalla Commissione parlamentare per le riforme costituzionali per la revisione della parte seconda della Costituzione.

(*È approvato*).

FAUSTO MARCHETTI. Presidente, avremmo intenzione di presentare una relazione di minoranza.

PRESIDENTE. Sì, d'accordo. Pertanto informo che il gruppo di rifondazione comunista ha annunciato che presenterà una relazione di minoranza, come la legge consente ai nostri colleghi di fare.

FAUSTO MARCHETTI. Presidente, la presentiamo ora.

PRESIDENTE. Sì, ho annunciato la presentazione della relazione che sarà stampata in allegato al testo.

Volevo informare i membri la Commissione che, essendosi conclusa con la seduta odierna la prima fase dei lavori volta alla predisposizione del progetto di legge di riforma della parte seconda della Costituzione, viene a cessare il regime speciale delle missioni che avevamo concordato con le Presidenze della Camera e del Senato. Quindi, nel corso del prossimo mese di luglio fino all'interruzione dei lavori, la missione varrà soltanto in caso di riunione. Prevedo che ci sarà una riunione dell'ufficio di presidenza – forse più di una – ma per il resto i commissari non saranno più considerati in missione ai fini delle presenze e della formazione del numero legale per le sedute d'Assemblea del Senato e della Camera dei deputati.

Ho inviato ai Presidenti dei due rami del Parlamento una lettera per chiedere loro quando intendano calendarizzare per l'aula l'esame della proposta allo scopo di ordinare i nostri lavori sulla base della risposta che riceverò. Questa verrà in modo definitivo nei prossimi giorni;

penso, per quanto riguarda la Camera, che la data sarà decisa dalla Conferenza dei Capigruppo.

Sulla base di questa comunicazione ordineremo i nostri lavori, considerando che il termine per l'esame degli emendamenti presentati da tutti i parlamentari sia da intendersi collegato alla data prevista per l'esame in aula e non tassativamente quello dei trenta giorni successivi alla presentazione degli emendamenti, che ci porterebbe ad esaurire i tempi alla conclusione del mese di agosto, con qualche difficoltà tecnica per l'esame degli emendamenti stessi.

Sulla base della risposta che verrà data dalle Presidenze della Camera e del Senato, come ufficio di presidenza ordineremo il calendario. Vorrei tuttavia pregare i relatori di consegnare assolutamente al più presto i testi delle relazioni, perché i trenta giorni per la presentazione degli emendamenti decorrono dalla comunicazione in aula del deposito del testo; se fosse possibile fare in modo che quella scadenza non ci portasse al mese di agosto, questo ci aiuterebbe a prendere

visione delle proposte emendative presentate per organizzare meglio il nostro lavoro e il loro esame. Probabilmente, gli emendamenti saranno migliaia e migliaia per cui è essenziale averne un'idea per l'organizzazione dei nostri lavori, perché questi possano essere svolti utilmente. Questo dipende da quando depositeremo il testo e da quando sarà possibile comunicare in aula che decorrono i termini per la presentazione degli emendamenti.

Mi scuserete per queste incombenze di servizio, ma credo che quanti hanno seguito ne comprendano l'importanza non secondaria.

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 23.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO