

XII LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 2 AGOSTO 1995

RESOCONTO STENOGRAFICO

230.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 2 AGOSTO 1995PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **IRENE PIVETTI**

INDI

DEL VICEPRESIDENTE **IGNAZIO LA RUSSA****INDICE**

	PAG.		PAG.
Assemblee del Consiglio d'Europa e dell'UEO: (Sostituzione di un membro supplente della delegazione parlamentare italiana)	14405	fica in senso federalista dell'articolo 138 della Costituzione (2956); VIETTI ed altri: Modifiche all'articolo 138 della Costituzione (2970); NOVELLI e MATTIOLI: Modifiche all'articolo 138 della Costituzione (2971); Bossi ed altri: Modifiche all'articolo 138 della Costituzione (2979); BIELLI ed altri: Modifiche agli articoli 64 e 138 della Costituzione (2981).	
Disegno di legge di conversione (Autorizzazione di relazione orale) . .	14405	PRESIDENTE	14353, 14354, 14358, 14359, 14364, 14367, 14371, 14376, 14377, 14383, 14388, 14398, 14403, 14406, 14408, 14410, 14413, 14415, 14418, 14421, 14422, 14427, 14431, 14435, 14437
Missioni	14353, 14405	ACQUARONE LORENZO (gruppo PPI)	14423
Proposta di legge costituzionale (Discussione): BASSANINI ed altri: Modifica agli articoli 64, 83 135 e 138 della Costituzione (2115) e delle concorrenti proposte di legge costituzionale: NANIA ed altri: Modifiche all'articolo 138 della Costituzione (2790); MALAN ed altri: Modi-		BERLUSCONI SILVIO (gruppo forza Italia)	14388
		BIELLI VALTER (gruppo misto)	14415
		BORDON WILLER (gruppo i democratici)	14376
		BOSSI UMBERTO (gruppo lega nord)	14431

230.

N.B. I documenti esaminati nel corso della seduta e le comunicazioni all'Assemblea non lette in aula sono pubblicati nell'*Allegato A*.
Gli atti di controllo e di indirizzo presentati e le risposte scritte alle interrogazioni sono pubblicati nell'*Allegato B*.

XII LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 2 AGOSTO 1995

	PAG.		PAG.
CALDERISI GIUSEPPE (gruppo forza Italia), <i>Relatore di minoranza</i>	14359	PERICU GIUSEPPE (gruppo progressisti-federativo), <i>Relatore per la maggioranza</i>	14354
CAVERI LUCIANO (gruppo misto-UV) . .	14403	SBARBATI LUCIANA (gruppo i democratici)	14413
COSSUTTA ARMANDO (gruppo rifondazione comunista-progressisti)	14377	SEGNÌ MARIOTTO (gruppo i democratici)	14427
D'ALEMA MASSIMO (gruppo progressisti-federativo)	14398	SPINI VALDO (gruppo progressisti-federativo)	14410
ELIA LEOPOLDO (gruppo PPI)	14383	TARADASH MARCO (gruppo forza Italia) .	14353
GIUGNI GINO (gruppo i democratici) . .	14418	UGOLINI DENIS (gruppo i democratici) .	14408
GUERRA MAURO (gruppo misto)	14371		
MATTIOLI GIANNI (gruppo progressisti-federativo)	14435	Per la risposta scritta ad interrogazioni	
MORONI ROSANNA (gruppo rifondazione comunista-progressisti)	14421	PRESIDENTE	14437
MOTZO GIOVANNI, <i>Ministro per le riforme istituzionali</i>	14367	CECCONI UGO (gruppo alleanza nazionale)	14437
NANIA DOMENICO (gruppo alleanza nazionale), <i>Relatore di minoranza</i>	14364		
NOVELLI DIEGO (gruppo progressisti-federativo)	14406	Ordine del giorno della seduta di domani	14438
		<i>ERRATA CORRIGE</i>	14440

La seduta comincia alle 9.

ENRICO NAN, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta di ieri.

(È approvato).

PRESIDENTE. Chiedo al deputato segretario di dare lettura di una comunicazione.

Missioni.

ENRICO NAN, *Segretario*, legge:

Ai sensi dell'articolo 46, comma 2, del regolamento, i deputati Calderoli, Mattarella, Molgora e Sgarbi sono in missione a decorrere dalla seduta odierna.

Pertanto i deputati complessivamente in missione sono nove, come risulta dall'elenco depositato presso la Presidenza e che sarà pubblicato nell'allegato A ai resoconti della seduta odierna.

PRESIDENTE. Ulteriori comunicazioni all'Assemblea saranno pubblicate in allegato ai resoconti della seduta odierna.

Discussione della proposta di legge costituzionale Bassanini ed altri: Modifica agli articoli 64, 83, 135 e 138 della Costituzione (2115); e delle concernenti proposte di legge costituzionali Nania ed altri: Modifiche all'articolo 138 della Costituzione (2790); Malan ed altri: Mo-

difica in senso federalista dell'articolo 138 della Costituzione (2956); Vietti ed altri: Modifiche all'articolo 138 della Costituzione (2970); Novelli e Mattioli: Modifiche all'articolo 138 della Costituzione (2971); Bossi ed altri: Modifiche all'articolo 138 della Costituzione (2979); Bielli ed altri: Modifiche agli articoli 64 e 138 della Costituzione (2981) (ore 9,12).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione delle proposte di legge costituzionali di iniziativa dei deputati Bassanini ed altri: Modifica agli articoli 64, 83, 135 e 138 della Costituzione; Nania ed altri: Modifiche all'articolo 138 della Costituzione; Malan ed altri: Modifica in senso federalista dell'articolo 138 della Costituzione; Vietti ed altri: Modifiche all'articolo 138 della Costituzione; Novelli e Mattioli: Modifiche all'articolo 138 della Costituzione; Bossi ed altri: Modifiche all'articolo 138 della Costituzione; Bielli ed altri: Modifiche agli articoli 64 e 138 della Costituzione.

MARCO TARADASH. Chiedo di parlare sull'ordine dei lavori.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

MARCO TARADASH. Signor Presidente, desidero lasciare agli atti la mia più ferma protesta per il fatto che non è stata disposta la trasmissione televisiva di questa seduta. So che ieri pomeriggio durante la Conferen-

za dei presidenti di gruppo se ne è parlato, e che la Presidente aveva formulato la proposta di trasmettere due ore in diretta, distribuendole tra i vari gruppi (dodici minuti a testa). Credo che quella proposta fosse sbagliata di per sé e non mi stupisce quindi che alcuni gruppi abbiano rifiutato di accedervi. Ritengo invece che sarebbe stato molto importante per il popolo italiano seguire integralmente in diretta televisiva questa seduta.

Stiamo discutendo progetti di revisione costituzionale ed a mio avviso un'esigenza essenziale (già contenuta nella nostra Costituzione), da ribadire quando si discute di proposte di revisione, è quella di dare al popolo, agli elettori, la possibilità di partecipare alle decisioni pubbliche. Pare invece che in questo paese stia prendendo piede la tesi secondo la quale è meglio tenere il popolo elettore, perché popolo buio, il più lontano possibile dalle decisioni che lo riguardano. Si legge, soprattutto in testi orientati a sinistra, che i tecnici rappresentano la salvaguardia degli interessi generali e che mai il popolo potrebbe, democraticamente, selezionare i tecnici adatti a rappresentare gli interessi generali. Si leggono — e prendono piede — queste affermazioni e si tenta in ogni modo di impedire il ricorso diretto al voto popolare; si propongono, a destra come a sinistra, barriere all'esercizio del diritto del referendum; si vuole impedire che la nostra Costituzione venga modificata sulla base di maggioranze che corrispondano alla maggioranza dei cittadini. Si mette, cioè, in discussione il principio cardine della democrazia: si chiede ogni tipo di salvaguardia democratica, tranne quella più banale, ossia l'esercizio sovrano del voto.

Sono convinto che attraverso questa Camera avremmo dato un buon esempio di democrazia se avessimo consentito ai cittadini italiani di conoscere, parola per parola e minuto per minuto, le posizioni dei vari gruppi in merito al fatto che più direttamente li riguarda, vale a dire la forma dello Stato all'interno del quale dovranno in futuro vivere se le modifiche saranno approvate.

Purtroppo ciò non è stato consentito; purtroppo la Presidente della Camera non ha ritenuto di attivare l'articolo 63 del regola-

mento e su questo voglio ancora una volta manifestare la mia più viva e ferma protesta (*Applusi dei deputati del gruppo di forza Italia*).

PRESIDENTE. Deputato Taradash, la discussione odierna è stata organizzata secondo le determinazioni della Conferenza dei presidenti di gruppo.

Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Ricordo che nella seduta di ieri la I Commissione (Affari costituzionali) è stata autorizzata a riferire oralmente.

Il relatore per la maggioranza, deputato Pericu, ha facoltà di svolgere la relazione.

GIUSEPPE PERICU, Relatore per la maggioranza. Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, il dibattito che inizia stamane in quest'aula muove dalla considerazione di una particolare disposizione della nostra Costituzione — l'articolo 138 — e di alcune proposte di modifica ad essa relative, ma in realtà ha uno spazio ben più ampio. È possibile comprendere le iniziative legislative di modifica dell'articolo 138 soltanto se si considera in tutta la sua estensione la tematica complessa della revisione della nostra Carta costituzionale.

In realtà, si tratta di un tema già affrontato nelle passate legislature, che nasce all'inizio degli anni ottanta e viene ad essere ripreso nell'attività di due Commissioni parlamentari di particolare rilievo, la cosiddetta Commissione Bozzi e la Commissione bicamerale per le riforme istituzionali. Tale tema ha motivazioni di diverso tipo, sulle quali, forse, è necessario brevemente soffermarsi.

Innanzitutto, la nostra Carta costituzionale risale al 1947, ossia al primo dopoguerra, ed è stata quindi elaborata in un clima politico teso, in cui si confrontavano posizioni ideologiche anche profondamente diverse; è, inoltre, una Costituzione lunga, che, a differenza di altre, molto brevi e succinte, affronta molte tematiche. Essa è, ovviamente, datata, in quanto non considera — né potrebbe farlo — una serie di fenomeni, di modificazioni intervenute nel contesto sociale in cui noi viviamo, nell'ambiente internazionale in cui ci situiamo: per-

tanto, ha necessariamente bisogno di essere aggiornata, da diversi angoli visuali.

Mi riferisco alla necessità di integrare il patto sociale che allora era stato definito, in considerazione di valori nel frattempo emersi e consolidati. Penso alla scelta europeistica, di cui non c'è traccia nella nostra Costituzione, mentre ha un peso fondamentale anche sull'assetto delle fonti del diritto. Non sfugge infatti — e gli onorevoli colleghi certamente ne hanno piena coscienza — che nella gerarchia delle fonti la norma comunitaria si situa in una posizione superiore rispetto alla legge ordinaria. Penso alla problematica ambientale, del tutto ignorata dalla nostra Costituzione, se non in un passaggio, che poi la dottrina e la giurisprudenza hanno cercato di evidenziare al massimo, ossia nel riferimento alla tutela del paesaggio, che tuttavia certamente non recepisce la ricchezza di valori che si nascondono sotto la formula «ambiente» (la Corte costituzionale ha fatto dell'ambiente il valore primario cui fare riferimento).

Penso, inoltre, alla tutela delle libertà individuali di fronte alle manifestazioni di pensiero, che assumono carattere di massa, in molti casi prevaricante: il fenomeno della televisione, così invadente nella vita di ognuno di noi, e così condizionante, è ignorato dalla Costituzione del 1947 e probabilmente l'articolo 21 dovrebbe essere ripensato e rivisto, al fine di dettare anche per queste manifestazioni i necessari termini di riferimento.

Penso altresì al quadro della nostra Costituzione economica, in cui esistono norme non attuate — l'articolo 39 sui sindacati — ed una disciplina dei fenomeni economici che non si situa in una realtà di mercato al fine di individuare regole di disciplina della concorrenza che realizzino un confronto paritario tra le imprese e, in questo modo, assicurino benefici sufficienti per tutta la collettività. In questo quadro ricordo anche la mancanza di una copertura costituzionale delle autorità indipendenti, che stanno assumendo grandissimo rilievo nel nostro ordinamento.

Penso inoltre al tema della necessaria separazione della politica dall'amministrazione: si riteneva, infatti, che la scelta poli-

tica dovesse essere elemento condizionante anche delle scelte amministrative, perché nella discrezionalità amministrativa e nella puntualizzazione in concreto dell'interesse pubblico da perseguire si realizzava la scelta politica di riferimento.

Tutti i profili sui quali mi sono soffermato, nella nostra Costituzione, non ci sono, né potevano esserci, in considerazione del diverso clima nel quale essa è stata elaborata e dell'evoluzione che ha caratterizzato la nostra società. Diventa dunque necessario adeguare anche i valori fondamentali della nostra Costituzione per integrarli a quelli già esistenti.

Ma vi è un'altra esigenza di fondo alla quale occorre dar voce, quella che più in questi giorni interessa il dibattito politico. In realtà, il quadro politico che ha caratterizzato la nostra forma di Stato negli ultimi anni è profondamente mutato. Non sta a me, come relatore per la maggioranza, indagare i perché di questi mutamenti; sta di fatto che essi sono intervenuti in modo massiccio ed alcuni hanno già avuto un risvolto di disciplina normativa. Alludo ai risultati referendari, che hanno inciso così profondamente sui sistemi elettorali, ed alle leggi elettorali. Si è determinato un quadro politico diverso rispetto a quello che ha caratterizzato gli anni passati e le trascorse legislature, che impone un ripensamento sia della forma di Stato sia della forma di governo. L'obiettivo è impedire le gravi disfunzioni che si sono verificate negli ultimi anni e che hanno ragioni profonde: la loro manifestazione esteriore si ritrova da un lato nella eccessiva presenza condizionante dei partiti nelle istituzioni, e dall'altro nella carenza di governabilità conseguente all'impossibilità di dar vita a maggioranze unitarie e stabili. Da ciò discendono fenomeni a tutti noti: dall'irresponsabilità alla corruzione, dall'inefficienza dei pubblici servizi alla incapacità progettuale e realizzativa delle pubbliche amministrazioni, dalla legislazione alluvionale e pletorica alla mancanza di assetti normativi organici nei diversi settori dell'operare pubblico.

A fronte di questo quadro, le modifiche dell'articolo 138 della Costituzione possono prospettarsi come un approccio limitato, ma

vedremo successivamente perché a mio giudizio si tratta comunque di un problema centrale. A me sembra che le tensioni che devono caratterizzare le proposte di riforma, con riferimento alla forma di Stato ed alla forma di governo, al di là dei facili slogan e delle formule ripetute per riproporre *idola* in molti casi sicuramente superati o miti in nessun modo dimostrati criticamente, si prospettino in maniera abbastanza chiara.

Per quanto riguarda la forma di Stato, vi è l'esigenza profonda di avvicinare i cittadini alla gestione del potere, il che consentirebbe sicuramente un più efficace controllo politico e di far sì che lo Stato si articoli effettivamente in una pluralità di centri di potere tra di loro differenziati. Già nella Carta costituzionale del 1948 è prospettata una forma di pluralismo, che però viene realizzata in maniera impropria; in realtà, i centri di potere e di governo locali sono stati in tutti questi anni sostanzialmente inseriti in una struttura profondamente centralizzata dello Stato. Occorre correggere questo riferimento e dare spazio a forme di autonomia locale — che a mio giudizio dovrebbero configurare anche schemi propri dello Stato federale — in modo che diventino effettivi centri di potere politico tali da garantire nei confronti del potere politico dello Stato centrale. Fra l'altro questo è l'unico percorso possibile per cercare di recuperare capacità operativa all'interno della nostra pubblica amministrazione.

Quest'ultimo problema dovrebbe essere approfondito, ma per ora ritengo sufficienti poche notazioni. Molti di coloro che si sono occupati di questi temi ritengono che in realtà la crisi della pubblica amministrazione sia talmente grave da rendere impossibile un suo recupero all'interno di apparati amministrativi tradizionali. Si osserva altresì una costante supplenza da parte del legislatore nei confronti dell'attività amministrativa: la pubblica amministrazione non riesce ad operare, il legislatore interviene con normazione di dettaglio cercando di supplire; il suo precetto resta poi inattuato proprio perché la pubblica amministrazione non riesce ad operare.

Quali sono i percorsi possibili per risolvere

questo problema? Si tratta di muoversi verso una rottura profonda del sistema che si è creato: da un lato, verso una divisione di competenze e una realizzazione di poteri locali distinti dallo Stato, dall'altro lato, verso la creazione di soggetti nuovi di amministrazione centrale, non strettamente collegati al momento del governo, inteso come potere esecutivo. L'esempio più importante è dato dalle Autorità indipendenti. Ricordo soltanto la CONSOB, la Banca d'Italia, l'ISVAP, l'Autorità garante per la concorrenza e così via.

Per quanto riguarda la forma di governo, invece, quelle che noi abbiamo sono esigenze di governabilità. Vi è la necessità di dare luogo ad un potere esecutivo sufficientemente forte che realizzi un «continuo» reale con la maggioranza parlamentare e che quindi sia in grado di condividere con il Parlamento la responsabilità complessiva dell'indirizzo politico ed allo stesso tempo abbia al suo interno le capacità di operare.

Questo obiettivo, come si realizza? I percorsi che emergono sono diversi. Consentendomi una breve considerazione al di là dei miei compiti di relatore, mi sembra però che individuare questi percorsi riproponendo modelli di provenienza di altri paesi o eventualmente cercando formule originali sarebbe profondamente erroneo. Bisogna leggere nella nostra storia e capire qual è il percorso che già si sta realizzando. Noi stiamo dando vita, ed abbiamo già dato vita, a sistemi maggioritari di democrazia dell'alternanza, ancora limitati forse da un'eccessiva presenza di quota proporzionale; diamo vita quindi a forme di governo che tendono ad avere, con il realizzarsi dello stesso sistema elettorale prefissato, una maggioranza parlamentare sufficientemente certa. Occorre ratificare questa tendenza, occorre consolidarla, individuando percorsi elettorali che sostanzialmente la legittimino fino in fondo, ed eventualmente individuando, altresì, spazi di riserva di amministrazione al potere esecutivo, sottraendo al Parlamento la legislazione di dettaglio e lasciando ad esso soltanto la responsabilità delle grandi scelte di indirizzo.

In questo quadro il rischio può essere costituito dal dar vita ad una maggioranza

parlamentare che esprime un potere esecutivo omogeneo molto forte e capace sostanzialmente di impadronirsi dello Stato. Uno Stato debole, quello che noi oggi conosciamo; uno Stato che noi immaginiamo più forte, attraverso la realizzazione di un sistema federalistico reale, uno Stato che, da questo angolo visuale, potrebbe avere al suo interno una presenza rilevante, cioè la presenza di un contropotere, tra gli altri, di particolare rilievo, qual è quello realizzato già in questi anni dalla Presidenza della Repubblica. L'istituto del Presidente della Repubblica potrebbe rappresentare il momento di temperamento di un potere esecutivo forte che gode di una maggioranza parlamentare certa, momento di temperamento che già si realizza nella nostra storia e che dovrebbe probabilmente essere ulteriormente rafforzato, eventualmente anche con l'elezione diretta dallo stesso Presidente della Repubblica.

Questi sono i temi in cui si situano le iniziative legislative sulla riforma dell'articolo 138 della Costituzione. Sia consentito rilevare, onorevoli colleghi, che l'approfondimento che ne è stato fatto in questi anni non è stato probabilmente sufficiente, non tanto all'interno del Parlamento — perché i lavori della Commissione bicamerale, per chi li legga con attenzione, sono ricchi di contenuti — quanto invece al di fuori di quest'aula, nel paese, nel confronto con tutti i cittadini. Occorre far loro capire che questi sono i problemi più gravi in questo momento da affrontare, che soltanto ove li si affronti correttamente, sarà possibile anche la risoluzione di problemi più contingenti, anch'essi gravissimi, ma che non possono trovare una risposta se non esiste un apparato pubblico effettivamente funzionante. È necessario creare nei cittadini una coscienza di queste problematiche, renderli sufficientemente consapevoli della ricchezza del confronto che si realizza e non invece strumentalizzare, come frequentemente accade, queste problematiche a fini contingenti, per esigenze tattiche, per un successo elettorale immediato; un successo elettorale che, se realizzato in un contesto statale non definito disorganizzato, sarebbe ben poca cosa.

Come si situa in tale contesto la riforma

dell'articolo 138 della Costituzione? Sembra tema minore, in realtà non è così. È il tema più centrale. Penso che questo dibattito più generale sui temi istituzionali sia nato quasi casualmente, collegato alla riforma dell'articolo 138 della Costituzione; ma, anche se è così, c'è una razionalità nel caso, c'è un filo rosso che riconduce alle origini il dibattito costituzionale.

Perché è un tema centrale? Perché l'articolo 138 è una norma sulla normazione, cioè è una norma che individua il potere costituente ed i procedimenti attraverso i quali quest'ultimo si realizza in concreto. È la norma che si inserisce nella sorgente della Costituzione, che individua chi ha la disponibilità della Costituzione. Ed è corretto, ritenendo che debba essere modificata la Costituzione ed apprestandoci a farlo, innanzitutto affrontare il problema dell'individuazione dell'organo al quale compete tale potere e di come esso debba realizzarsi, prima ancora di discutere i contenuti concreti. Questi verranno dopo che si saranno individuati il metodo opportuno ed i procedimenti. Allora, nel confronto politico in Parlamento e nel paese, le soluzioni concrete potranno ritrovarsi attraverso una naturale dialettica politica.

La riforma dell'articolo 138 della Costituzione non è, dunque, un punto di passaggio, non è un *escamotage* per rendere più difficile le modificazioni o per agevolarle. È in realtà un modo di discutere sull'essenza stessa della Costituzione.

Mi sia consentita, a questo punto, una brevissima notazione. Tutte le forze politiche che hanno presentato disegni di legge e i singoli deputati che li hanno sottoscritti non mettono in discussione tale profilo: è abbandonata ogni prospettiva «rivoluzionaria», di rottura con l'assetto precedente, di rifondazione dello Stato. Tutti si muovono nell'ambito dell'articolo 138 della Costituzione: ne propongono modificazioni ed aggiornamenti, cercano di integrarlo per adeguarlo a realtà sopravvenute, ma tutti riconoscono che in quel connubio tra sovranità del popolo e Parlamento sta la chiave di volta del potere costituente nel nostro paese.

È questo un riconoscimento, a mio giudizio, di grandissima importanza. Non era così

qualche anno addietro; non era così in certi momenti assai difficili della precedente legislatura, quando movimenti scomposti sembravano rimettere in discussione l'essenza stessa del nostro Stato. Vi è oggi un generale consenso sul fatto che ci si muove nell'ambito della Costituzione del 1948, attivando i poteri costituenti considerati nella stessa.

I disegni di legge presentati sono diversi e quelli che sono stati esaminati in Commissione nel brevissimo tempo che si è avuto a disposizione (sui quali io debbo relazionare) sono esattamente sette: il primo a firma Bassanini ed altri, il secondo a firma Nania ed altri, il terzo a firma Vietti ed altri, il quarto a firma Novelli e Mattioli, il quinto a firma Bossi ed altri, il sesto a firma Bielli ed altri ed il settimo a firma Malan ed altri. Sono stati poi presentati al testo Bassanini, che è stato assunto dalla Commissione come testo base, in quanto più completo (senza alcuna scelta di merito e senza in alcun modo pregiudicare ulteriori valutazioni), diverse decine di emendamenti che ripercorrono le diverse problematiche affrontate in quel testo.

Accanto a questi progetti di legge all'interno della Commissione ne esistono altri che inizialmente la Commissione ha accantonato, secondo me correttamente, ma che è opportuno brevemente ricordare. Sono i progetti di legge Adornato ed Ugolini ed altri, che prevedono la costituzione di una Commissione costituente; il progetto di legge Rotondi, che prevede un'Assemblea costituente, ed il progetto di legge Caveri, che prevede particolari sistemi di modifica della Costituzione.

Cosa emerge da questo quadro normativo complessivo? Penso che, anche per il modo in cui si sono svolti i lavori della Commissione e per il modo in cui viene organizzato il dibattito, sia mio compito darne una descrizione generale senza soffermarmi su singole disposizioni. Ebbene, emergono due istanze profondamente diverse che, se possono sembrare apparentemente contraddittorie, a mio giudizio non lo sono.

La prima è quella di adeguare l'attuale assetto dell'articolo 138 della Costituzione al diverso sistema elettorale, ad un sistema elettorale maggioritario. Il tema, quindi, è

quello della rigidità della norma costituzionale.

PRESIDENTE. Il tempo a sua disposizione è terminato; la invito quindi a concludere la sua relazione.

GIUSEPPE PERICU, *Relatore per la maggioranza*. Mi avevano detto che disponevo di 40-45 minuti. È per tale ragione che mi sono regolato diversamente.

PRESIDENTE. Il tempo è di venti minuti.

GIUSEPPE PERICU, *Relatore per la maggioranza*. Chiedo scusa, ho avuto un'informazione sbagliata.

Mi consenta di disporre ancora di tre minuti di tempo per cercare di riassumere brevemente quanto ancora desidero dire.

PRESIDENTE. Certamente.

GIUSEPPE PERICU, *Relatore per la maggioranza*. Come dicevo, esistono due istanze profondamente diverse: la prima tende a privilegiare l'elemento di rigidità della Costituzione. Tutte le proposte di legge costituzionale al nostro esame convergono sul fatto che siamo in presenza di una Costituzione rigida, una Costituzione che deve mantenere codesta rigidità quale elemento di garanzia dello Stato, di garanzia dei cittadini; è un problema non di garanzia delle forze politiche di minoranza, ma di garanzia dei cittadini. Negli Stati democratici moderni non è più sufficiente la riserva di legge per garantire le posizioni dei singoli, è necessario invece che vi sia una riserva di legge rinforzata attraverso una Costituzione rigida.

Come irrigidire la Costituzione in presenza di un sistema maggioritario? Le proposte vanno da un elevamento dei *quorum* di riferimento ad una facilitazione dell'accesso ai referendum popolari, fino a rendere obbligatori alcuni referendum popolari a seguito della riforma eventualmente realizzata; si individuano inoltre procedimenti differenziati di rigidità, sottolineando che alcuni profili, alcune materie dettate dalla Costitu-

XII LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 2 AGOSTO 1995

zione richiedono una maggiore difesa, mentre altri profili, altre materie trattate dalla Costituzione medesima possono essere più agevolmente modificate.

Tale esigenza di garanzia contenuta nella proposta di legge Bassanini ed altri, ma anche in alcune proposte emendative, è stata rilevata anche in altri istituti di garanzia complessiva; si è fatto quindi riferimento alla modifica dei regolamenti parlamentari, all'elezione del Presidente della Repubblica — in un emendamento si tratta anche della messa in stato d'accusa del Presidente della Repubblica stesso — ed infine all'elezione dei giudici costituzionali.

Accanto a questa esigenza di garantire la rigidità della norma costituzionale, abbiamo presente una diversa esigenza che nasce dalle premesse che si facevano poc'anzi, cioè dalla necessità di dar vita ad un riassetto sufficientemente razionale ed organico, non spezzettato e casuale, di una disciplina costituzionale con particolare riferimento all'assetto della forma di Stato e all'assetto di forma di governo. Di qui le proposte di individuare nuovi percorsi che però non si pongano in contraddizione totale con l'articolo 138 come disciplina ordinaria e che sono i percorsi della Commissione costituente e dell'Assemblea costituente.

Nelle proposte di legge costituzionale che sono state presentate, quello della Commissione costituente è un percorso abbastanza sviluppato, mentre poco sviluppato è quello dell'Assemblea costituente, che è soltanto accennato. Probabilmente in entrambi questi istituti esistono dei profili di vantaggio e di svantaggio; ad ogni modo è necessario effettuare delle verifiche al riguardo. Con tutta probabilità, le differenze e le divaricazioni tra questi due diversi istituti non sono così profonde. È immaginabile che, se il confronto politico potesse svilupparsi su tali temi, si troverebbero degli elementi di unità e di unificazione delle diverse proposte.

Concludendo, mi sembra che esistano tutte le premesse per addivenire a un'effettiva riforma della nostra Costituzione, salvandone i valori fondamentali, adeguandola al mutato clima sociale e politico.

Nelle proposte di legge costituzionale delle quali sono relatore vi è uno stesso, iden-

tico consenso circa la necessità che la Costituzione sia rigida, non nelle disponibilità della maggioranza parlamentare, accompagnata da procedimenti molto forti di tutela.

In tutte le proposte costituzionali che ho esaminato viene espressa l'esigenza di una revisione organica quanto meno di parti e, segnatamente, della seconda parte della Costituzione. Si tratta, ovviamente, di obiettivi di lunga portata, di obiettivi strategici che devono essere perseguiti razionalmente. Dispiacerebbe se questi, che sono obiettivi fondanti del nostro Stato, venissero in qualche modo impoveriti nella sterile polemica quotidiana ed eventualmente strumentalizzati limitandoli soltanto ad un confronto elettorale non approfondito, non cosciente e culturalmente molto limitato (*Applausi — Congratulazioni*).

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il relatore di minoranza, deputato Calderisi.

GIUSEPPE CALDERISI, *Relatore di minoranza*. Presidente, il dibattito odierno ha un che di paradossale, che è particolarmente preoccupante! Praticamente in modo unanime da tutte le parti politiche e dall'intero paese si ritiene necessario addivenire ad una revisione della Costituzione, in modo particolare della seconda parte. Ormai da anni e anni si è sviluppato un dibattito in materia; è quanto meno, infatti, dalla legislatura successiva a quella del «compromesso storico» (quando fallì l'ultimo tentativo, il più organico, di mantenere in piedi un certo modello di partito) che si discute della necessità di rivedere la Carta costituzionale e si parla di riforme istituzionali. Si sono susseguite molte legislature e varie Commissioni (dalla Commissione Bozzi a quella bicamerale, le cui funzioni sono state previste da legge costituzionale, presieduta prima da De Mita e poi dall'onorevole Iotti) senza pervenire mai a conclusioni.

Proprio nel momento in cui la necessità di tali riforme diventa ineluttabile e nel quale si creano le condizioni per la loro realizzazione, perché sono venute meno in particolare talune situazioni internazionali che non consentivano al nostro paese di procedere verso le strade delle grandi democrazie,

verso una democrazia dell'alternanza e verso un sistema di democrazia piena e compiuta; nel momento in cui — e questo è un fatto positivo — si ritiene che tutte le forze politiche presenti in Parlamento abbiano compiuto a pieno un processo di revisione democratica, dall'estrema destra all'estrema sinistra; nel momento in cui vi sono le condizioni per fare tali riforme, dopo che in tutti questi anni siamo riusciti sostanzialmente a fare, grazie alla spinta di un referendum, solo una riforma elettorale, la cui idea venne nel 1983 — pensate! — al professor Galeotti (ne discutevano in Parlamento Barbera e Pannella in quell'anno: sono stati necessari dieci anni perché quella proposta giungesse a compimento attraverso un referendum e si riuscisse a varare una riforma elettorale grazie alla spinta di quel referendum e quindi del voto popolare; un'ulteriore spinta si è avuta poi il 27 marzo 1994, quando gli elettori hanno impresso una «curvatura maggioritaria» effettiva ad una legge che era ed è estremamente imperfetta anche dal punto di vista maggioritario); ebbene nel momento in cui tutti dicono che occorre una riforma della Costituzione, di che cosa stiamo discutendo ed a che cosa mira la proposta di legge costituzionale al nostro esame? Ad innalzare i *quorum* per «ingessare» e rendere imm modificabile la nostra Costituzione! Credo che questo sia un fatto di enorme gravità e rappresenti un aspetto paradossale della nostra situazione!

Ricordo anch'io — come ha fatto l'onorevole Pericu, relatore per la maggioranza — che, durante il durissimo scontro politico ed ideologico che si verificò nell'Assemblea costituente, contrassegnato dall'appartenenza a campi opposti e diversi delle forze politiche, come ha ricordato l'onorevole Di Muccio, i nostri costituenti ritennero che l'articolo 138 della Costituzione fosse più che sufficiente per garantire tutte le parti politiche e le minoranze da colpi di mano e da modifiche della Carta costituzionale! Tale articolo, infatti, prevede già una procedura particolarmente rinforzata e contiene enormi garanzie, quali la doppia lettura a distanza di tre mesi, la maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione, la possibilità di sottoporre tali

leggi a referendum, il quale può essere evitato — come prevede il comma 3 — soltanto se nella seconda votazione la legge sia stata approvata da ciascuna delle Camere con una maggioranza di due terzi dei suoi componenti.

Allora si riteneva che l'articolo 138 rappresentasse una garanzia più che sufficiente, mentre ora si discute di innalzare i *quorum* perché esso non offrirebbe più un'adeguata garanzia per le minoranze. Al riguardo, credo siano più che sufficienti le parole del Presidente della Corte costituzionale, il quale, intervenendo su questo aspetto, ha ribadito in modo chiaro e netto il carattere di estrema garanzia che offre l'articolo 138 della Costituzione, affermando testualmente: «Secondo me, l'articolo 138 garantisce a sufficienza le minoranze da colpi di mano, anche con il nuovo sistema maggioritario». Credo si debba riflettere con attenzione su queste parole.

C'è invece chi agita in modo strumentale la questione dell'innalzamento dei *quorum* previsti dall'articolo 138 ed anche degli altri, in particolare quelli previsti dall'articolo 64, relativo ai regolamenti parlamentari. Anche in quel caso si potrebbe fare analogo discorso. Ci sono tanti, troppi, *pasdaran* dell'innalzamento dei *quorum*, i quali agitano in modo strumentale — molti, diciamo, solo a fini dilatori — la questione, ma che sanno benissimo che essa non può avere seguito! Essi sanno benissimo, infatti, che una riforma dell'articolo 138 della Costituzione a colpi di maggioranza di ribaltone, contro chi invece ritiene che non si debba procedere con questo innalzamento, che non si debba «ingessare» la Costituzione, troverebbe evidentemente la possibilità di un referendum popolare.

Non sono per il «tanto peggio, tanto meglio»; auspico sempre che gli avversari esprimano il meglio, non il peggio di sé, quindi mi auguro che questo non accada, ma bisogna dire chiaramente perché rimanga agli atti parlamentari, che qualora si volesse adottare una forzatura a colpi di maggioranza di ribaltone, procedendo ad un innalzamento dei *quorum* previsti dall'articolo 138, non potremmo che percorrere la strada del referendum, unica ragione, a mio avviso,

per la quale valga la pena allungare la vita della legislatura.

Ciò detto, il referendum chiarirebbe, in maniera inequivoca, quali siano gli schieramenti in campo, quale sia il partito dello *status quo* e chi invece voglia riformare, adeguare, modernizzare le nostre istituzioni alle esigenze di governabilità ed anche di un efficace controllo da parte delle opposizioni e per garantire davvero i diritti fondamentali dei cittadini. Sarebbe un modo, forse, per aprire sicuramente la cosiddetta fase costituente. Mi auguro si trovi un'altra strada che non sia questa, ma — ripeto — dobbiamo dire con molta chiarezza che un tentativo di forzatura troverebbe questa ben precisa risposta e sono lieto di vedere che in molti settori del centro-sinistra non solo si teme questa evenienza, ma si considera obiettivamente non percorribile nella sostanza una strada che, appunto, rappresenta una forzatura. Sono molte, infatti, le voci che si sono levate perché anche il centro-sinistra, anche l'ulivo, non appaia al paese come il partito della conservazione.

Credo che per ragionare meglio sulla questione delle procedure, del modo in cui procedere ad una revisione della nostra Carta costituzionale, si debba anche andare al confronto delle proposte sul tappeto. Ritengo che questo confronto sia importante, perché auspico si possa trovare una strada per una riforma che raccolga un larghissimo consenso. Mi auguro — ripeto — che questo avvenga, ma non mi posso nascondere che vi sono diversità profonde di impostazione su come e su quali riforme adottare. Dobbiamo quindi capire, se vi è questa profonda diversità, quale sia la strada per arrivare ad una revisione, che non può essere quella di innalzare il quorum a due terzi, rendendo imm modificabile la Costituzione, laddove, ripeto, tutti sostengono che debba essere rivista.

Voglio brevemente compiere un'analisi della proposta presentata dal PDS in questa legislatura in entrambi i rami del Parlamento, che ricalca quella scaturita dalla Commissione bicamerale; e mi sembra di capire che sostanzialmente la proposta dell'ulivo coincida con l'ipotesi cosiddetta di cancellierato.

Potrei semplicemente richiamare ciò che Augusto Barbera ha detto sul progetto, nella Commissione bicamerale, il 30 novembre 1992; egli ha rilevato che in realtà si tratterebbe di un modello diverso dallo stesso cancellierato tedesco — per gli aspetti che indicherò — e che realizzerebbe il sistema della quarta repubblica francese, nel quale la durata dei governi passò da nove a sei mesi. Il modello sarebbe assembleare, mentre uno dei vizi maggiori che dobbiamo correggere è proprio l'assemblearismo di tipo giacobino che caratterizza il Parlamento: siamo molto distanti dalla concezione di parlamentarismo anglosassone!

Ebbene, di fronte al fallimento di una situazione di tipo assembleare, che va corretta, si propone un modello molto più assembleare, che accentua determinati dati. Si prospetta che il primo ministro venga eletto dal Parlamento (dunque non è il Parlamento che dà fiducia al Governo, ma è il Parlamento stesso che elegge il cancelliere): in Germania con la terza votazione si procede a maggioranza relativa; Commissione bicamerale e PDS propongono comunque la maggioranza assoluta. È una differenza che può sembrare piccola ma che è abissale, perché consente a qualunque piccolissima quota di deputati, che fa la differenza fra maggioranza relativa e assoluta, di condizionare in modo pesantissimo l'azione del primo ministro.

In Germania vi è l'istituto della fiducia: il cancelliere può porre la fiducia e, se gli viene negata, può chiedere lo scioglimento delle Camere. È avvenuto, anche ricorrendo a certe tecniche, ad esempio facendo uscire i deputati dall'aula, che Brandt negli anni settanta e Kohl negli anni ottanta abbiano chiesto la fiducia, che è stata negata, proprio per arrivare allo scioglimento delle Camere. In Germania vi è una sorta di scioglimento di maggioranza mascherato, anche se poi viene concesso dal Presidente della Repubblica. Tutto questo è stato espunto dalla proposta della Commissione bicamerale e del PDS; potete comprendere, quindi, come il primo ministro sia completamente prigioniero dell'Assemblea.

Anche il meccanismo della sfiducia costruttiva, con cui si tenta di mascherare la

povertà, l'inadeguatezza della proposta, è solo un belletto. Innanzitutto va ricordato che in Germania l'istituto è stato applicato una sola volta, quando il liberale Genscher passò dall'alleanza con i socialdemocratici, con Schmidt, a quella con Kohl; in realtà ciò avvenne solo per preparare un'alleanza che due, tre mesi dopo si presentò alle elezioni. Non si trattava, dunque, dell'ipotesi di governare attraverso il «ribaltone».

Tale meccanismo in Germania è contemplato nell'ordinamento ma di fatto è considerato espunto; in quel paese, infatti, il sistema, benché vi sia una legge elettorale non maggioritaria, è ad esito maggioritario: i cittadini quando si recano a votare già conoscono i possibili cancellieri, perché i *leaders* dei due maggiori partiti sono i candidati al cancellierato. Anche in Germania, dunque, vi è un sistema di democrazia non mediata ma immediata; in un sistema del genere, in cui gli elettori scelgono il governo, il meccanismo della sfiducia costruttiva, che tenderebbe a legalizzare, a costituzionalizzare il «ribaltone», non ha senso.

Potrei anche richiamare cosa ha scritto l'onorevole Elia nell'*Enciclopedia del diritto*, sia pure nel lontano 1969, contro la sfiducia costruttiva, ma l'ho già fatto e vi risparmio la ripetizione della citazione.

Se confrontiamo la proposta della Commissione bicamerale, del PDS, che viene riproposta dall'ulivo; con quelle che provengono dal polo (le ascolteremo oggi in quest'aula e quindi non mi soffermo) che partono dall'elezione diretta del capo dell'esecutivo e dal sistema presidenziale, ebbene notiamo che esiste una grande, fortissima divaricazione. È possibile comporla? Mi sembra difficile, se il PDS manterrà ferma la sua ipotesi, se non aggiornerà la sua proposta. Cosa si fa in questi casi? Considerato che vi è una diversità così profonda di posizioni, non si modifica più la Costituzione, oppure bisogna raggiungere un compromesso fra due tesi opposte, dando vita ad un vero e proprio «papocchio»? Infatti, un compromesso fra un'ipotesi tendente ad accentuare il dato assemblearistico delle nostre istituzioni e del Parlamento ed un'ipotesi di elezione diretta del vertice dell'esecutivo sarebbe difficile, trattandosi di proposte in-

conciliabili, salvo — ripeto — fare un grande pasticcio.

Qual è, allora, la strada da seguire in questi casi? Quella di innalzare i quorum e quindi determinare maggioranze che nessuno può raggiungere, ingessando in tal modo la Costituzione? Personalmente credo di no; ritengo si debbano cercare altre soluzioni. Penso, concordando con il Presidente della Corte costituzionale, che l'articolo 138 vada benissimo così com'è. Innanzitutto, dunque, sono sostenitore di questa tesi.

Si vogliono, comunque, accentuare le garanzie; ebbene le forze del polo non sono attente solo ad indicare una strada di riforma che consenta la governabilità; a noi sta a cuore (lo vedremo con le proposte presentate) la garanzia per le opposizioni, per le minoranze, per i diritti dei parlamentari e di tutti i cittadini. Ci teniamo a realizzare nella riforma non solo i pesi ma anche tutti i contrappesi necessari, ma in una fase di transizione vogliamo anche arrivare ad uno statuto dell'opposizione, volto a garantire i diritti dei parlamentari, delle minoranze, dei cittadini, attraverso strumenti efficaci. A tal fine verranno avanzate proposte ben precise.

Vogliamo, quindi, un sistema che garantisca le minoranze parlamentari e che ci salvaguardi dai cosiddetti colpi di mano. Tuttavia una siffatta garanzia sostanzialmente già esiste: è quella del referendum. Nessuno — bisogna dirlo chiaramente — pensa di procedere ad una riforma, per esempio del sistema presidenziale, attraverso riscalate maggioranze o colpi di mano. Sono impensabili riforme di tale portata senza un inevitabile processo democratico profondo, che deve coinvolgere tutto il paese. Lo ripeto, è impensabile fare ciò attraverso colpi di mano; non è questa, dunque, l'intenzione. In ogni caso — come dicevo — c'è il referendum; si può eventualmente abolire il terzo comma dell'articolo 138 rendendo possibile comunque il referendum.

Vi è anche la proposta dell'allora Presidente del Consiglio Berlusconi, firmata da Speroni e da Maroni (l'atto Senato n. 783), presentata dopo l'accordo tra alleanza nazionale e la lega nord, successivo all'incontro tra Fini e Bossi e tra Miglio e Fisichella,

nel corso del quale si convenne di procedere nel tentativo di riforma in senso presidenziale e federale. Già allora, quindi, si parlava di tali due contenuti: sistema presidenziale e sistema federale.

DIEGO MASI. Parla rivolto al Presidente!

GIUSEPPE CALDERISI, *Relatore di minoranza*. Il Presidente, veramente, è distratto. Comunque, come dicevo, il Governo Berlusconi presentò una proposta volta a consentire agli elettori di pronunciarsi in ogni caso sulla proposta approvata dal Parlamento. In quella occasione, almeno da parte della lega, si riteneva che tale procedura fosse più che garantista.

Ma possiamo andare oltre: vi è la proposta ripresentata dal collega Segni (atto Camera n. 599) e mi dispiace che per ragioni di tempo il relatore per la maggioranza non l'abbia citata. L'articolo 10 di tale proposta, già avanzata tempo addietro durante il dibattito sull'articolo 138 della Costituzione (non è la prima volta, infatti, che si discute su questa materia: per certi aspetti si tratta di un *déjà vu*), prevede un referendum alternativo, che quindi consente di sottoporre al voto popolare non solo la proposta approvata dalla maggioranza, ma anche una proposta alternativa, sottoscritta almeno da un quarto dei deputati e senatori (ciò appunto per garantire che la proposta alternativa sia unica).

Credo quindi che le strade indicate siano quelle da seguire, sulla base di un accordo da raggiungere in questa legislatura ma da realizzare nella prossima. A questo scopo, abbiamo presentato solo emendamenti soppressivi e non abbiamo avanzato proposte, anche perchè proposte già esistono: quella di abolire il comma 3, quella del Governo Berlusconi (atto Senato n. 783) e la proposta del collega Segni.

Mi accingo a concludere, signor Presidente, esprimendo invece un giudizio molto negativo su altre proposte. Non ho tempo di soffermarmi su quella avente ad oggetto l'Assemblea costituente, proposta suggestiva avanzata anche da tanti deputati del polo e che, in qualche modo, meglio potrebbe rappresentare una soluzione di continuità

con il passato; essa presenta però aspetti di impraticabilità sui quali, come dicevo, non mi soffermo.

Peraltro, se tale proposta è impraticabile, più che mai è impraticabile quella di una Commissione costituente (in questo caso, infatti, tanto varrebbe dar vita ad un'Assemblea costituente), che verrebbe nominata sulla base dei voti ottenuti nella quota proporzionale, sicché tale quota nelle prossime elezioni assumerebbe il significato di competizione decisiva e più importante rispetto alla stessa competizione maggioritaria; il tutto inoltre, nella situazione paradossale di avere probabilmente maggioranze diverse nella Commissione costituente e nel Parlamento.

Altre proposte prevedono poi di differenziare i *quorum* a seconda dei titoli della Costituzione, per cui alcuni titoli della seconda parte richiederebbero un certo *quorum* ed altri uno più elevato. Ritengo si tratti di strade impraticabili perchè non si possono differenziare i *quorum* in questa maniera. Anche perchè, se è necessario attuare una riforma organica, prevedendo i pesi ma anche i contrappesi, evidentemente non si può pensare che per gli organi di garanzia — Corte costituzionale, magistratura — vi siano maggioranze diverse. Nell'ipotesi di un sistema presidenziale, infatti, i poteri di controllo, i contrappesi che sono necessari, devono essere enormemente potenziati.

Concludendo, signor Presidente, queste proposte di modifica (purtroppo la Commissione non ha avuto la possibilità di esaminarle, ma dovrà farlo perchè i tempi assolutamente inadeguati non hanno consentito alla Commissione stessa di svolgere questo lavoro) sono comunque assolutamente impraticabili e vedrebbero una nostra ferma e intransigente opposizione. Contro i tentativi di «ingessatura» della Costituzione dovremmo quindi ricorrere alla strada del referendum. Mi auguro peraltro che non sia così e che si possa trovare invece un'intesa con le modalità di cui ho parlato, quelle cioè del referendum popolare su eventuali proposte alternative. Ciò nella speranza che da parte della sinistra si superi il tabù di ritenere la sovranità popolare quasi un incomodo e non, invece, una strada fondamentale, quel-

la della nostra democrazia (*Applausi dei deputati dei gruppi di forza Italia e di alleanza nazionale*).

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il relatore di minoranza, deputato Nania.

DOMENICO NANIA, Relatore di minoranza. Signor Presidente, onorevoli colleghi, voglio preliminarmente esprimere l'apprezzamento mio personale, ma ritengo anche del gruppo di alleanza nazionale, per l'esposizione del relatore per la maggioranza, il quale, con un particolare e dosato equilibrio, è riuscito, a nostro avviso, ad offrire una visione d'insieme del problema che ci trova largamente consenzienti. Questo è un fatto positivo, perché ci permette di iniziare il confronto su tali argomenti nel modo giusto, con il garbo necessario e nella consapevolezza che l'atteggiamento non deve essere del prendere o lasciare.

L'occasione di questo dibattito, come tutti sappiamo, nasce da una proposta di legge, meglio nota come proposta di legge costituzionale Bassanini ed Elia, con la quale si modifica sostanzialmente non soltanto l'articolo 138 della Costituzione, ma tutto l'impianto, tutto l'equilibrio dei poteri fondamentali di cui alla seconda parte della nostra Costituzione.

Addirittura, si potrebbe dire, leggendo tra le righe della proposta di legge costituzionale Bassanini ed Elia, che l'articolo 138, anziché essere la norma principale che condiziona tutto il processo di revisione, diventa il lucchetto, diventa la soluzione finale, pensata *ex post*, congegnata *ex post*, per bloccare, per blindare, per rafforzare le modifiche realizzate in precedenza: mi riferisco alle modifiche relative alle modalità di elezione del Capo dello Stato, al modo in cui si modificano i regolamenti delle Camere e si eleggono i giudici della Corte costituzionale. A suggello di tali modifiche vi è una blindatura dell'articolo 138 della Costituzione che impone per una ulteriore modifica in futuro, maggioranze qualificate e un *quorum* più elevato.

Questa impostazione della proposta di legge costituzionale Bassanini ed Elia vulnera un principio fondamentale, e soprattutto,

sponsorizzandosi come proposta a tutela delle minoranze e di coloro che eventualmente potrebbero perdere, sostanzialmente elimina dal processo costituente i cittadini.

Lo diceva in qualche modo il relatore per la maggioranza, onorevole Pericu, quando metteva in evidenza che i meccanismi istituzionali e costituzionali non sono concepiti e congegnati per garantire i partiti politici, bensì per tutelare i cittadini. È questo il punto di partenza che ci anima nel confronto sulle riforme da realizzare. Si tratta di garantire i cittadini, i diritti dei cittadini e non le prerogative dei partiti politici.

Ebbene, il processo di revisione costituzionale, così come previsto dall'articolo 138 in vigore, in qualche modo coinvolge i cittadini; certo, non li coinvolge completamente, perché, come sappiamo, l'articolo 138 vulnera in qualche modo la stessa manifestazione lo stesso dispiegamento della sovranità popolare. Il ragionamento seguito dai costituenti ha una sua logica, perché tutta la Costituzione in vigore ha una sua logica, è ben congegnata e motivata; tuttavia, non vi è dubbio che l'articolo 138, per stessa ammissione anche di costituzionalisti che si sono occupati del problema, vulnera lo stesso dispiegamento e il modo di essere della sovranità.

Infatti, modificare l'articolo 138 della Costituzione significa interloquire con la sovranità popolare. Il richiamo fondamentale è all'articolo 1 della Costituzione, nel quale si stabilisce che «la sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione». Come si nota, la Costituzione non può mettere in discussione la titolarità della sovranità che appartiene al popolo, ma può regolamentare in qualche modo le modalità di esercizio della sovranità stessa.

L'articolo 138 riguarda dunque il processo costituente; esso tutela i cittadini, toccando quindi il problema della sovranità. Il terzo comma dello stesso articolo vulnera invece irrimediabilmente la sovranità popolare, perché stabilisce che quanto maggiore è l'accordo tra i partiti politici rappresentati in Parlamento, tanto minore è lo spazio di libertà dei cittadini. Se, in base all'articolo 138, oggi in vigore, si raggiunge in Parla-

mento una maggioranza di due terzi per modificare la Costituzione in una qualsiasi delle sue parti, si vulnera a tal punto la sovranità popolare che i cittadini non possono attivare il meccanismo referendario, cioè chiedere il cosiddetto referendum sospensivo-confermativo. È evidente che noi non condividiamo tale scelta dei costituenti, ma è altrettanto evidente che essa aveva una sua logica, che derivava dal sistema costituzionale. Si presupponeva che, quando nelle aule parlamentari fosse stata raggiunta la maggioranza dei due terzi, i cittadini condividessero (vi era questa presunzione) la scelta del Parlamento, per cui non era necessario che essi fossero messi in condizione di attivare il meccanismo referendario.

Voglio far notare (mi rivolgo in special modo al ministro, che è particolarmente attento a questi problemi) che con l'articolo 138 attualmente in vigore si evita il referendum, quindi si elimina la possibilità dei cittadini di interferire nel processo costituente, solo quando la maggioranza dei due terzi dei parlamentari esprime una modifica della Costituzione. Ciò significa che solo una maggioranza molto ampia del Parlamento può impedire ai cittadini di entrare nel meccanismo costituente. Si arriva, quindi, alla trovata d'ingegno della soluzione Bassanini-Elia, che viene gabellata come soluzione che garantisce le minoranze parlamentari ma in realtà attua un principio paradossale e assurdo. In base a tale principio, ciò che con l'articolo 138 in vigore è consentito ai due terzi, cioè ad una maggioranza ampia di parlamentari, di non fare entrare i cittadini nel processo costituente, con la proposta Bassanini-Elia ciò viene permesso ad un terzo di membri del Parlamento. In ciò consiste il paradosso e la violazione patente dei diritti di libertà del cittadino.

Il paradosso che si realizza con la citata proposta è che, di fronte ad una proposta di modifica costituzionale, un terzo dei parlamentari esercita il diritto di veto escludendo i cittadini dal processo costituente. Questi ultimi, quindi, non sono messi in condizione di potersi dichiarare favorevoli o contrari ad una eventuale modifica della Costituzione. Di fatto, elevando il *quorum*, tanto più si sostiene che si difendono i diritti dei partiti

politici che hanno perso, tanto più si afferma in realtà il principio che il corpo elettorale non può mai entrare nel processo costituente perché, essendo pochi ad esercitare il diritto di veto che impedisce le modifiche costituzionali, alla fine i cittadini sono tagliati fuori da qualunque processo costituente. Questo è il paradosso. Se prima solo i due terzi dei parlamentari potevano impedire ai cittadini di esprimersi su eventuali riforme costituzionali, ora è sufficiente un terzo dei membri del Parlamento (o i due quinti, in base alle ultime proposte, che vengono sfondate di continuo) perché ciò si verifichi.

Il problema costituzionale è il seguente. Il processo costituente riguarda i partiti politici? L'articolo 138, che disciplina la revisione costituzionale, concerne la conservazione o il cambiamento dell'esistente? Una Costituzione, disciplinando i processi di revisione costituzionale, regola il cambiamento o la conservazione? Il problema è capire se la revisione della Costituzione, che interloquisce con la sovranità e riguarda il potere costituente, concerne implicitamente il cambiamento o la conservazione. È vero che la procedura aggravata e la votazione ripetuta sono previste per impedire che, all'improvviso, maggioranze parlamentari facciano colpi di mano: ma per violare che cosa? I diritti dei cittadini! È vero che la procedura aggravata mira ad evitare sbalzi d'umore, decisioni improvvisate, cambiamenti episodici; ma, onorevoli colleghi e signor Presidente, da quanti decenni l'opinione pubblica spinge verso il cambiamento? Gli sbalzi di umore delle Assemblee parlamentari, che si tenta di impedire con il primo comma dell'articolo 138, cosa hanno a che vedere con la spinta al cambiamento che da anni sale poderosa dal corpo elettorale, dai cittadini? Si utilizza l'articolo 138 per blindare, per impedire che sia recepita una spinta al cambiamento solida, robusta, che viene da lontano, confermata ed espressa giorno per giorno dai cittadini. Si considera il processo di revisione come uno strumento per fare fuori definitivamente i cittadini dal processo costituente.

Ecco perché un meccanismo per certi aspetti equilibrato, quello di cui all'articolo 138 della Costituzione attualmente in vigo-

re, che consente, con la maggioranza assoluta dei componenti le Camere, di modificare la Costituzione e che garantisce al tempo stesso ai cittadini la possibilità di dire come la pensano rispetto alla modifica realizzata dalle Camere, viene squilibrato dalla proposta di legge costituzionale Bassanini ed Elia, che consente la modifica costituzionale solo in presenza della maggioranza dei due terzi e la difesa dell'esistente solo in presenza di un terzo dei voti. Si verifica quindi uno squilibrio poderoso a favore della conservazione. Per conservare l'esistente (a fronte di un impianto che il relatore, onorevole Pericu, ha posto in evidenza in quante parti fa acqua) basta un terzo dei parlamentari, è sufficiente un terzo dei voti di questa Camera, mentre — ecco lo squilibrio costituzionale che vulnera il meccanismo dell'articolo 138 — per cambiare occorrono due terzi dei voti.

Occorre poi riflettere sul cosiddetto «*mattarellum*» e soprattutto sul meccanismo dello scorporo totale vigente per il Senato, in funzione del quale chi perde è comunque in condizioni di disporre di un 25 per cento di partenza sul sistema proporzionale. Agganciando un certo numero di collegi, con il meccanismo del «*mattarellum*» (vale a dire non applicando il sistema maggioritario, a turno unico o a doppio turno) chi perde è di fatto in condizione di esercitare il diritto di veto. È dunque tutto come prima, peggio di prima.

Di fronte a questa constatazione il problema è quello di individuare non tanto quando riformare, ma soprattutto come farlo. Con molta chiarezza vogliamo sottolineare che occorre stare molto attenti per evitare che si verifichi quanto ha scritto Sabino Cassese in un volumetto apparso di recente in cui ha molto bene posto in evidenza come, se si eliminano i cittadini dal processo costituente innalzando il *quorum*, non solo si verifica alla fine una delegittimazione implicita della Costituzione, ma si finisce con il teorizzare di fatto l'eversione come terreno di contesa politica, come strumento per cambiare.

Da tale punto di vista desidero affrontare anche una tematica, forse inconsapevole per l'onorevole Bossi, ma da lui utilizzata. Secondo lo schema della proposta di legge

costituzionale Bassanini ed Elia, Bossi ha la legittimazione costituzionale dell'eversione che sostiene. Infatti, nel momento in cui si configura il meccanismo blindato dei due terzi con riferimento, per esempio, all'articolo 5 della Costituzione, o comunque alla prima parte di essa, concernente i principi fondamentali, non avendo a disposizione la maggioranza dei due terzi per operare il cambiamento e non potendo azionare, come è possibile attualmente, alcun meccanismo referendario per rivolgersi ai cittadini e coinvolgerli nel processo costituente, non resta che imbracciare il fucile, auspicare il carro armato, scegliere l'eversione. Quando infatti una costituzione non consente di affrontare il problema del cambiamento in modo equilibrato, bilanciato, ragionato e maturo è chiaro che una forza politica, un movimento esistente all'interno della comunità non può che essere costretto a scegliere altre vie, più dure, non legittime.

Una democrazia moderna non può consentire tutto questo. Una democrazia moderna deve cercare di trasformare tutte le contraddizioni sia pure in conflitti, ma che trovino nelle procedure la chiave per la ricerca di una soluzione finale, concordata e mediata. Ecco perché voglio richiamare all'attenzione della Presidente della Camera, degli onorevoli colleghi, del ministro e del relatore per la maggioranza la circostanza che questo dibattito si è svolto nella precedente legislatura e coloro che vi hanno partecipato non si sono posti nella condizione di chi congegna le riforme cercando di calcolare in anticipo vantaggi e svantaggi delle riforme stesse. Una democrazia si differenzia da una dittatura, soprattutto dal punto di vista della mentalità, essenzialmente per il fatto che gli esponenti dei partiti, ossia i protagonisti della competizione, nel momento in cui elaborano o si preparano ad elaborare le regole del gioco non debbono atteggiarsi come coloro che intendono calcolare prima del tempo vantaggi e svantaggi delle soluzioni che propongono.

Nella precedente legislatura il dibattito su questi temi affrontato dalla Camera ha visto la partecipazione di più rappresentanti delle forze politiche; ed a nessuno di coloro che hanno preso parte a quel dibattito era con-

sentito, nella precedente legislatura, di pensare che avrebbe poi vinto, avrebbe potuto stabilire le regole che più gli piacevano e trasformare il meccanismo e l'equilibrio dei poteri nella direzione voluta. In quella legislatura il problema fu affrontato nel modo giusto, implicitamente previsto dall'articolo 138.

Vedo che è presente in quest'aula l'onorevole Nilde Iotti, che fu presidente della Commissione bicamerale per le riforme istituzionali.

Lei sicuramente non lo ricorderà, perché ero un parlamentare alle prime armi, ma prima ancora che si svolgesse il referendum del 18 aprile 1993 e prima ancora che si compisse la riforma elettorale, io per primo richiamai l'attenzione della presidente sul risultato paradossale che si sarebbe potuto verificare con l'introduzione di un sistema maggioritario, in quanto il *quorum* di due terzi che, in un meccanismo proporzionale, rappresentava una maggioranza ampia, in un sistema di tipo maggioritario poteva essere raggiunto anche da una forza che raccogliesse nel paese una minoranza di consensi. Allora sottolineai che una coalizione avrebbe potuto ottenere il 40 per cento dei voti e raggiungere egualmente la maggioranza di due terzi, tale da consentirle di approvare le riforme costituzionali e di sottrarre il processo riformatore all'intervento referendario dei cittadini.

Ricordo che, allora, la presidente raccolse tale preoccupazione e la esternò. Ricordo che anche l'onorevole Novelli si dimostrò particolarmente preoccupato, ma soprattutto in quell'occasione l'onorevole Labriola (non l'onorevole Bassanini, che pur faceva parte di quella Commissione) propose una riforma dell'articolo 138 della Costituzione, in considerazione dell'introduzione del sistema maggioritario. Le preoccupazioni contenute nella proposta Bassanini, oggi in esame, sono state quindi manifestate per primo dall'onorevole Labriola il quale, partendo dallo stesso assunto, non arrivò alla conclusione di innalzare i *quorum*, ma a quella di abolire il comma 3 dell'articolo 138. Il problema di fondo, infatti, è che tale articolo riguarda il processo costituente e dunque i cittadini e con l'introduzione del sistema

maggioritario non si può disconoscere la voglia di cambiamento che sale dai cittadini, ma al tempo stesso bisogna consentire loro di interloquire e di incidere nel processo costituente. Il PDS intervenne in quel dibattito. I suoi rappresentanti presero la parola in quest'aula allora, prima delle elezioni del 27 marzo, prima della nascita di forza Italia, quando si pensava che la sinistra avrebbe vinto le elezioni, e si schierarono a favore della proposta di legge Labriola. Dov'è, allora, signor Presidente, la differenza tra la proposta di allora e quella di oggi? Sta tutta nel fatto che un anno fa probabilmente nessuno pensava che sullo scenario politico sarebbe comparsa una forza di centro-destra che si sarebbe posta come interlocutore politico, alla pari con quella che allora era rappresentata dalla sinistra e probabilmente in seguito sarebbe stata rappresentata dal centro-sinistra.

L'atteggiamento che si assume, però, non può essere di sospetto: deve invece essere di reciproca fiducia, e in questo caso non si pone il problema di come conservare, ma di come cambiare. Per questo il gruppo di alleanza nazionale si è permesso di sottoporre all'attenzione dell'Assemblea una proposta di legge riguardante un aspetto fondamentale della vita delle nostre istituzioni (*Applausi - Congratulazioni*).

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il ministro per le riforme istituzionali.

GIOVANNI MOTZO, Ministro per le riforme istituzionali. Signora Presidente, onorevoli deputati, come ho già avuto modo di dire ieri nella Conferenza dei presidenti di gruppo, il Governo si trova qui in un'attitudine di doverosità costituzionale — se mi è consentita la formula — che intende conservare. Infatti ha seguito con estrema attenzione i contenuti e l'andamento del dibattito intorno ai tavoli delle regole, ma ha preferito non intervenire in quella sede trattandosi di iniziative squisitamente politiche. Pertanto, seguendo le direttive del Presidente del Consiglio, il Governo ha ritenuto doveroso attendere che la questione delle riforme istituzionali e delle «regole» costituzionalmente intese giungesse all'esame della sede

istituzionale propria, vale a dire del Parlamento, nella speranza che si raggiungano risultati concreti.

Quale ministro per le riforme istituzionali reputo opportuno richiamare l'attenzione della Camera dei deputati su una «griglia», di dieci tematiche, che rappresentano un sintetico «inventario ragionato» delle problematiche più attuali, anche sulla base degli approfondimenti al riguardo che, ormai da un decennio — lo hanno ricordato i parlamentari intervenuti in precedenza —, lo stesso Parlamento sta portando avanti.

Volutamente il Governo non ha ritenuto opportuno approfondire in anticipo le questioni, recentemente riemerse e connesse tra loro, dei limiti, impliciti ed espliciti, della procedura di revisione dell'articolo 138 della Costituzione e della natura sufficientemente garantista o meno di questa procedura dati i *quorum* attualmente previsti, essendo il nostro sistema politico fondato non più su un meccanismo elettorale proporzionale, bensì su di uno tendenzialmente e prevalentemente maggioritario.

Il Governo non ha nemmeno inteso approfondire il problema della rilevanza o meno del «non preveduto» e del non prevedibile nella Costituzione del 1947; né intende in questo momento prendere posizione sull'argomento della formazione di un'Assemblea costituente o comunque di un'Assemblea per la revisione della Costituzione oppure, infine, di una Commissione bicamerale mista (starei per dire di una «ennesima» Commissione bicamerale).

Si tratta di tematiche appartenenti — anche per tradizione costituzionalistica, se mi è consentito — all'autonomia delle Assemblee elettive, che sono diretta espressione della sovranità popolare. In proposito desidero ricordare che questa connotazione delle Assemblee elettive si è già manifestata abbondantemente nella presentazione di molte proposte di legge di revisione costituzionale: ricordo che attualmente le proposte pendenti davanti al Parlamento sono circa 170. Pertanto il Governo non può che rimettersi alle determinazioni sovrane del Parlamento, precisando però che in ogni caso, anche a tale riguardo, non mancherà di fornire le proprie valutazioni tecniche nell'e-

ventualità che i progetti di legge cui ho fatto riferimento proseguano il loro cammino.

Con queste premesse il Governo intende sottoporre all'attenzione della Camera un «inventario» di dieci tematiche istituzionali, che rappresentano un elenco «aperto» e modificabile, una base di partenza, nella consapevolezza che l'eventuale apertura di una «stagione delle riforme» — comunque la si voglia effettuare e per chiunque voglia provvedervi — non può prescindere dalla previa individuazione, quanto meno in linea di massima, di una «agenda delle priorità» su cui potrebbe concentrarsi sin da oggi l'impegno riformatore.

E vengo agli argomenti.

Il primo tema riguarda l'organo di vertice dell'esecutivo. Come è noto, di recente, a proposito delle modalità di investitura dell'organo di vertice dell'esecutivo, si sono confrontate posizioni molto differenziate. C'è quella di chi tende a favorire un modello semipresidenziale alla francese. A titolo personale, ritengo che si tratti di un'ipotesi percorribile. C'è chi opta per un sistema presidenziale di tipo statunitense. Ancora, c'è chi preferisce un modello basato sull'elezione diretta del *premier*. E infine, c'è chi predilige il sistema parlamentare classico «modello Westminster».

Infine, si sono anche ipotizzati la riproposizione in ambito nazionale dello schema di «designazione politica» elettorale diretta che attualmente è previsto dalla legge 23 febbraio 1995 n. 43 con riferimento alla presidenza delle giunte regionali, nonché modelli basati sulla figura del «cancellierato».

Il secondo tema riguarda la riforma del bicameralismo. Una riflessione compiuta sull'assetto costituzionale, a parere del Governo, deve riguardare anche la struttura ed il funzionamento del potere legislativo.

In particolare, vengono avanzate da tempo proposte di riforma dell'attuale sistema basato sul cosiddetto «bicameralismo perfetto»: da una più marcata differenziazione dei sistemi elettorali per la Camera ed il Senato (che in sostanza attengono al momento formativo) alla caratterizzazione di una delle due Camere quale organo di rappresentanza delle regioni o delle autonomie, soprattutto in vista di una riforma dello Stato in chiave

federale (si tratta in questo caso di una riforma strutturale); da un procedimento legislativo tendenzialmente monocamerale alla specializzazione di un ramo del Parlamento nelle funzioni di controllo dell'esecutivo e della pubblica amministrazione (che ovviamente riguarda un momento funzionale): fino alle posizioni estreme, che sono basate sul monocameralismo o comunque, più moderatamente, sulla riduzione del numero dei parlamentari (questo è un argomento che attiene alla riforma della composizione delle Assemblee).

Il terzo tema riguarda la potestà regolamentare del Governo, la delegificazione e i decreti-legge. Il Governo ritiene che gli obiettivi di un rafforzamento dell'esecutivo e di un rinsaldarsi della governabilità esigono non solo la stabilità legata al cosiddetto «circuito organizzatorio» del Governo, ma anche un incremento del «circuito decisionale operativo», vale a dire la capacità decisionale operativa del Governo, da valutare soprattutto nel suo rapporto con le Camere.

In quest'ottica sembrerebbe opportuna una riforma che tenga organicamente conto di una «triade»: potestà regolamentare del Governo, con un'eventuale competenza riservata in determinate materie (ad esempio, organizzazione dei pubblici uffici); delegificazione (facendo attenzione al connesso fenomeno della delegiferazione); nuova disciplina dei decreti-legge (materie tassative o escluse; non reiterabilità; inemendabilità; delega anticipata al Governo per affrontare i problemi congiunturali).

Il quarto tema è: tutela del cittadino, pubblica amministrazione e giustizia amministrativa.

Non vorrei ripetere quello che è stato già con molta precisione accennato dal relatore per la maggioranza, ma è chiaro a parere del Governo, che la stabilità politica legata a particolari modalità di investitura del Governo e le più spiccate possibilità decisionali ed operative dell'esecutivo non possono non coniugarsi con la riformulazione delle norme costituzionali che riguardano la pubblica amministrazione, al fine di garantirne l'imparzialità, la trasparenza, l'efficienza e la rapidità di decisione sulle istanze dei cittadini.

In questa chiave, riassuntivamente e sinteticamente, emerge l'esigenza di costituzionalizzare regole «aggiornate» per la pubblica amministrazione e per la partecipazione del cittadino al procedimento amministrativo.

Un moderno sistema di *checks and balances* deve attribuire un valore essenziale, quale contrappeso all'accrescimento dei poteri del Governo, ad un adeguato sistema di garanzie, a tutela non solo delle forze politiche di opposizione, ma anche dei singoli cittadini nel senso che andrebbe eventualmente ridisegnato il sistema di giustizia amministrativa, di «giustiziabilità» degli atti amministrativi e di tutela dei cittadini dagli atti ingiusti della pubblica amministrazione (ad esempio, con riferimento alla risarcibilità dei danni che conseguano al cittadino dalla lesione di interessi legittimi).

Questo disegno di riforma della giustizia amministrativa non può non legarsi anche ad un eventuale nuovo assetto decentrato dell'organizzazione territoriale della Repubblica.

Il Governo concorda con le constatazioni fatte dal relatore per la maggioranza in occasione dell'introduzione di questo dibattito.

Il quinto tema è quello della difesa nazionale, delle procedure di intervento militare e del comando delle forze armate.

Nell'ultimo decennio una serie di vicende concrete, che sono legate ad operazioni di «polizia internazionale» e di *peace keeping*, a partecipazioni ad attività di forze militari multinazionali, al supporto logistico-strutturale fornito ad operazioni di forze militari estere e all'emergere di accordi internazionali segreti, hanno messo in luce una situazione di vera e propria «incertezza costituzionale» per quanto concerne, in particolare, alcune tematiche a cui il Governo annette particolare importanza: le procedure da seguire per affrontare situazioni di emergenza e per deliberare interventi militari all'estero, il livello di coinvolgimento decisionale del Parlamento (secondo una tesi — lo ricordo — si sarebbe formata una prassi che riguarda l'intervento decisionale del Parlamento), il ruolo dei vertici militari (il cui assetto è da tempo in discussione, soprattutto relativamente alla figura del capo di stato maggiore

della difesa), l'esercizio dell'effettivo comando delle forze armate (specie in ordine al Capo dello Stato e al Consiglio supremo di difesa), la legittimità o meno di accordi internazionali «segreti», nonché la rilevanza anche costituzionale dei «principi di diritto internazionale umanitario».

Il proliferare di crisi locali e l'emersione di zone limitate ma plurime di instabilità, con il prevedibile moltiplicarsi di politiche di intervento di tipo militare per scopi umanitari e di pace, rendono urgente una chiarificazione a livello costituzionale di problemi che non sono stati affrontati dalla Carta fondamentale del 1947.

Il sesto tema è quello dello statuto delle opposizioni e delle garanzie per le minoranze. La regola costituzionale, non scritta ma implicita e forse presupposta, dell'equilibrio tra i poteri che agiscono legalmente nel sistema rende opportuna la previsione — a fronte dell'accrescimento dei poteri del Governo ed eventualmente del rafforzamento del suo ruolo, dovuto a nuove modalità di investitura e di legittimazione — di garanzie per le minoranze e di una sorta di «statuto per l'opposizione costituzionale».

Al riguardo la riflessione dovrà riguardare un ampio ventaglio di proposte: ad esempio, dagli accordi di tipo convenzionale per la presidenza degli organi parlamentari di controllo o per la Presidenza di una delle due Camere all'inchiesta parlamentare di minoranza, fino alla possibilità per una minoranza parlamentare qualificata di deferire in via preventiva alla Corte costituzionale una questione di legittimità costituzionale su una legge appena approvata.

Il Governo ritiene che, trattandosi di regole basilari che attengono ad un comune «patriottismo della Costituzione», sia auspicabile procedere ad una loro introduzione nella Carta fondamentale dello Stato, non apparendo del tutto soddisfacente affidarsi ad un mero accordo politico.

Il settimo tema è quello del referendum. Da tempo molteplici polemiche hanno investito tale istituto che nel nostro ordinamento — faccio riferimento in particolare agli articoli 75 e 138 della Costituzione — sembra assumere una valenza soprattutto oppositiva piuttosto che integrativa, producendo quin-

di un virtuale effetto secondario di delegittimazione.

Le polemiche hanno investito lo stesso numero di elettori necessario per l'attivazione del procedimento referendario, ritenuto attualmente inadeguato, anche in rapporto alla crescita della popolazione verificatasi dal 1948 ad oggi; il momento, successivo alla raccolta delle firme, in cui interviene il giudizio di ammissibilità da parte della Corte costituzionale; il carattere sostanzialmente propositivo assunto dal referendum a seguito della recente prassi di procedere ad artificiosi ritagli parziali di una normativa preesistente. Anche per non svilire l'istituto stesso del referendum, va richiamata l'attenzione sulla necessità di evitare una sorta di elefantiasi delle consultazioni referendarie, vale a dire un eccessivo numero di referendum in contemporanea.

L'ottavo tema attiene all'Unione europea e alla Costituzione. Come è già avvenuto nelle legislazioni fondamentali di alcuni paesi dell'Unione europea — ad esempio, la Germania, la Francia e la Spagna —, il Governo ritiene opportuno avviare una fase di riflessione sugli adeguamenti costituzionali necessari a seguito dell'evolversi dell'ordinamento dell'Unione europea, soprattutto in relazione ai contenuti dell'Atto unico europeo (in materia di disciplina della congiuntura finanziaria), del trattato di Maastricht e dell'accordo di Schengen.

A mio parere si dovrebbe introdurre una vera e propria parte comunitaria della Costituzione o quanto meno un'integrazione dell'articolo 11 della Costituzione stessa in conformità con un modello di revisione proposto dal relatore per la maggioranza, onorevole Pericu.

Il nono punto è la Costituzione economico-finanziaria. Il mancato rispetto, nell'esperienza materiale dell'applicazione dell'articolo 81 della Costituzione, delle sue precise disposizioni, impone la definizione di più stringenti norme inderogabili in materia economico-finanziaria, cioè una definizione più precisa di quella che si usa definire la Costituzione finanziaria, anche eventualmente con riferimento al governo della moneta e alla posizione costituzionale delle

banche centrali dei paesi membri dell'Unione europea.

Si tratta in particolare di affrontare i nodi della legislazione di spesa, delle regole di copertura finanziaria, dei vincoli costituzionali in tema di bilanci annuali e pluriennali del ricorso dello Stato al credito, del limite massimo della pressione tributaria e dei poteri sostanziali e procedurali del Governo in questa materia.

Affronterò ora l'ultimo argomento che il Governo desidera segnalare: ed è quello, importantissimo e centrale, delle autonomie e del federalismo.

Gli approfondimenti recenti sono stati notevoli al fine di predisporre o di consentire una revisione in chiave spiccatamente autonomistica del titolo V della Costituzione riguardante, come è noto, l'assetto territoriale della Repubblica e la distribuzione delle competenze, anche tenendo conto delle ultime connotazioni assunte dal cosiddetto principio di sussidiarietà, riletto in chiave nazionale a seguito del Trattato di Maastricht.

Al di là dei significati delle varie espressioni giuspubblicistiche con cui si sono volute qualificare le differenti proposte di riforma (federalismo, neoregionalismo, autonomismo, regionalismo di ispirazione federalistica, tendenze neo-confederative, semifederalismo e così via), un'eventuale fase di revisione del titolo V della Costituzione potrebbe opportunamente prendere quali punti di riferimento realistici ed ai fini dell'economia del lavoro il progetto della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali ed il progetto contenuto nella relazione finale del comitato di studio sulle riforme istituzionali, elettorali e costituzionali, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri nel 1994.

Il Governo è qui — desidero ribadirlo — per prendere atto degli orientamenti che emergeranno dal dibattito, e si riserva ovviamente di intervenire, solo se strettamente necessario e molto succintamente, nel corso del dibattito o in sede di replica (*Applausi — Congratulazioni*).

PRESIDENTE. Il primo iscritto a parlare è il deputato Guerra. Ne ha facoltà.

MAURO GUERRA. Presidente, colleghi, è sicuramente un inventario prezioso, un'agenda seria ed utile quella espostaci ora dal ministro Motzo e rappresenta, in qualche modo, la misura del peso e del valore delle questioni aperte. Ma la discussione che noi affrontiamo oggi mi pare sconti un problema che non è eludibile e che è posto dalla realtà delle cose, ma che se non è esplicitato, considerato a sé e reso trasparente rispetto al merito delle questioni di riforma istituzionale, potrebbe divenire elemento inquinante. Si tratta della partita che si gioca sulla data delle elezioni! Da tempo ormai — e sempre più spesso con esiti negativi — il confronto sul merito dei problemi aperti si intreccia e viene sacrificato alle strategie ed alle manovre volte a determinare (a volte in relazione alle proprie convenienze di parte) una data piuttosto che un'altra per il confronto elettorale. Ciò ha portato o può portare a brutti risultati legislativi su questioni significative; sarebbe rischioso e pericoloso se ciò avvenisse in una materia tanto delicata come quella delle riforme istituzionali e degli interventi sulla Costituzione.

Detto questo, non mi nascondo che tale intreccio sta, almeno parzialmente, nelle cose, nella scansione dei tempi e dei problemi che abbiamo di fronte. Ma allora, i giudizi che si danno sulle diverse questioni vanno esplicitati; il rapporto tra i due temi deve essere espresso in modo trasparente, in maniera che il confronto possa essere vero e consapevole e le responsabilità che si assumono chiare. In proposito, per noi vi sono due irrinunciabili questioni di fondo. Innanzitutto, in materia di grandi riforme istituzionali e costituzionali nulla può essere piegato ad interessi contingenti e di parte. Si tratta di interventi destinati a valere per tempi lunghi, a definire assetti profondi della vita democratica che riguardano tutti, al di là dei temporanei ruoli di maggioranza e di minoranza; quindi su di essi è indispensabile non agire strumentalmente e lavorare a costruire il più vasto consenso possibile.

In secondo luogo, intendiamo essere chiari sulle questioni relative al tempo delle elezioni. Il Governo Dini — Governo tecnico, quindi di per sé anomalo, nato per far fronte ad una situazione particolare di emer-

genza democratica ed economico-finanziaria dopo la fallimentare e pericolosa esperienza del Governo Berlusconi — si avvia a concludere i punti del suo programma, ai quali aveva legato la propria nascita e la propria ragione di essere. Al di là degli interessi di parte e delle diverse volontà, nel nostro sistema costituzionale, e per nostra convinzione politica, una legislatura dura sino a che vi un Governo con un programma ed una maggioranza parlamentare. Dalla verifica di questi elementi, ad opera del Presidente della Repubblica, dipende la data dello scioglimento delle Camere e del voto. La questione del «quando le elezioni?» è quindi legata a quella del Governo e ad un quadro di garanzie da definire.

Il Governo Dini si avvia ad esaurire il suo percorso; le condizioni economico-sociali del paese, soprattutto delle classi popolari, non possono sopportare una fase di solo intervento sulle regole o sul versante istituzionale, senza al contempo avere un Governo pienamente investito della fiducia politica di una maggioranza e quindi pienamente in grado, con il Parlamento, di intervenire sulle politiche economiche, sociali e finanziarie. Per noi occorre un Governo di svolta, forte di una maggioranza uscita da una tornata elettorale. Per questo abbiamo scelto di lavorare alla costruzione e all'affermazione di una coalizione di centro-sinistra, capace di conquistare una diversa prospettiva di governo del paese. Ma al di là dello stesso affermarsi o meno della prospettiva che indichiamo, la questione democratica e quella istituzionale, la questione economica e quella sociale, non possono essere artificiosamente separate nei tempi e nei modi per affrontarle.

Non è possibile, inoltre, pensare ad una qualche fase delle regole, o costituente, nella quale registrare magari un ampio consenso attorno ad un Governo che abbia una qualche durata e che non sia chiamato a misurarsi anche sul terreno delle politiche economiche e sociali. Ci preoccupa — pensando alla finanziaria, alle politiche del mercato del lavoro, alle questioni dell'occupazione — l'idea di una maggioranza ampia che, per reggersi sul piano delle regole e delle riforme istituzionali, possa pagare, ad un Governo

più o meno tecnico o politico di ampia coalizione, un prezzo che può diventare pesante per i lavoratori ed i ceti più deboli. Diciamo subito che per prospettive di questo genere i nostri voti non sono disponibili. È invece opportuno ed utile, per evitare l'incancrenirsi di situazioni instabili e confuse e per l'interesse del paese, definire le condizioni per andare al confronto elettorale.

Per queste ragioni, e per altre sulle quali tornerò, non riteniamo possibile né aprire oggi una cosiddetta fase costituente né preparare per domani l'elezione di un'Assemblea costituente. Vi è, però, ed è serio e vero, il problema delle regole per arrivare al voto in condizioni di garanzia democratica; esigenza moltiplicata dall'introduzione della legge elettorale di tipo maggioritario. Dopo il terremoto di Tangentopoli, nel disfarsi di pezzi di un sistema di potere, nella crisi che ha investito il sistema politico, il paese ha conosciuto — in modo emblematico e più dirompente che in passato, con un salto di qualità vero e proprio, costituito dalla discesa in campo dell'onorevole Berlusconi, dalla vittoria del centro-destra e dalla sua esperienza di governo — il nuovo e devastante peso, per gli assetti democratici, dell'uso diretto nello scontro politico di grandi concentrazioni economico-finanziarie e soprattutto dei mezzi di informazione di massa, anche attraverso il tentativo, da parte della maggioranza, di controllare il sistema radio-televisivo.

Un punto decisivo per la stessa prospettiva democratica del paese è che vi sono regole di libertà, ma ad un tempo di garanzia, da affermare subito e dalle quali non può prescindere alcun disegno di riforma e di rinnovamento istituzionale e costituzionale. Non vi è alcuna volontà persecutoria nei confronti del cavalier Berlusconi, ma la necessità minima di norme che diano effettività sostanziale e tenuta formale ad un sistema di libertà e democrazia partecipata, nell'era delle grandi e nuove forme della comunicazione e delle relazioni di massa.

Certo, su questo occorrerà ragionare ancora e lavorare con capacità innovativa e di adeguamento del nostro quadro costituzionale e istituzionale, perché è un nodo centrale della moderna questione democratica,

ma si devono subito introdurre — lo diciamo da mesi — norme che consentano di andare al voto in condizioni minime di garanzia democratica. Questa, dicevo, è un'esigenza moltiplicata, se possibile, dalla legge elettorale di tipo maggioritario. Vi sono regole che non necessitano di una modifica d'ordine costituzionale: penso alla *par condicio*, agli assetti di gestione del servizio pubblico radiotelevisivo. E vi sono regole, garanzie che richiamano invece un intervento sulla Costituzione, segnatamente la questione dell'articolo 138 al nostro esame.

Le prime garanzie, non di tipo costituzionale ma di rilevanza costituzionale, vanno rapidamente acquisite, al di là degli accordi, dei patti da raggiungere al tavolo delle regole, del loro rispetto o meno da parte delle diverse forze che vi hanno partecipato. O si definisce rapidamente una convergenza ampia in Parlamento nel merito, oppure le forze democratiche della sinistra e del centro, che al riguardo possono costituire una maggioranza sufficiente, devono muoversi con determinazione per l'approvazione di norme che sono garanzie fondamentali ed irrinunciabili per un corretto svolgimento della campagna elettorale, perché il confronto democratico sia vero e non falsato. In proposito non sono possibili tentennamenti o ritardi.

Ma oltre a ciò, non può sfuggire ad alcuno, soprattutto mentre si agitano da più parti temi di riforme costituzionali ed oggi se ne discute in quest'aula, il fatto che, con un intervento che noi allora contestammo nel metodo (quello di definire prima un meccanismo elettorale e solo poi l'assetto costituzionale nel quale inserirlo) e nel merito (la scelta di un sistema prevalentemente maggioritario), si sia introdotta un'innovazione nella formazione della rappresentanza che richiede interventi di bilanciamento sul piano costituzionale, per evitare che una Costituzione che si è voluta rigida per sottrarre principi e regole fondanti, che attengono a diritti e ai modi essenziali di un sistema di libertà e democrazia, alle convenienze o ai disegni contingenti di temporanee maggioranze pur assolute, venga invece, con gli scenari aperti dal maggioritario, consegnata ai colpi di mano di maggioranze

assolute in Parlamento ma relative nel paese.

È questione vera, seria, che è interesse di tutti affrontare, perché le maggioranze cambiano, mentre è bene che libertà, diritti, assetti e garanzie fondamentali siano consegnati non all'immutabilità ma ad un vasto consenso ed alla condivisione dei mutamenti. È qui che si colloca la questione dell'articolo 138 della Costituzione, nella ricerca di un equilibrio, di una composizione tra la garanzia nei confronti dello strapotere delle maggioranze, magari non tali sul piano elettorale, e il nuovo sistema maggioritario, le norme costituzionali, la necessità di non costruire insuperabili argini formali che, impedendo mutamenti pur generalmente riconosciuti all'ordine del giorno, possano determinare condizioni pericolose che conducano a tentativi di travolgere lo stesso assetto costituzionale.

Una ricerca di equilibrio difficile, che però va svolta; una ricerca non semplicissima ma, certo, neppure impossibile. Negli altri paesi ai quali spesso ci si riferisce in quest'aula sono state date risposte: in Francia per le modifiche costituzionali occorre la maggioranza dei tre quinti dei membri del Parlamento o, in caso di approvazione a Camere disgiunte, il referendum; in Germania è richiesta la maggioranza dei due terzi sia al *Bundestag* che al *Bundesrat*; in Giappone è prevista la maggioranza dei due terzi più il referendum; negli Stati Uniti sono necessarie maggioranze molto elevate al Congresso e nelle assemblee legislative dei singoli Stati; in Svezia è necessaria una doppia deliberazione del Parlamento, di cui la seconda dopo essere passati per elezioni politiche.

Noi comunisti unitari abbiamo presentato una proposta per l'innalzamento del *quorum* previsto dall'articolo 138. Ricerchiamo e verifichiamo le condizioni per una soluzione che permetta un vasto consenso, ma lavoriamo con determinazione affinché prima delle elezioni vi sia un pronunciamento del Parlamento. È necessario che il patto fondamentale di una libera società sia il più largamente condiviso, che le sue strutture e i suoi meccanismi fondamentali non solo non vengano piegati ad interessi di parte o contingenti, ma soprattutto siano sentiti co-

me propri, partecipati, legittimati almeno da una maggioranza vera di cittadini, dalla più ampia rappresentanza di forze politiche e sociali. Non c'entra nulla con la blindatura della Costituzione, stiamo parlando d'altro. Solo così, infatti, si costruiscono e si mantengono democrazie libere e forti. Se si rinuncia a tale ricerca, si corre il rischio e si apre la strada a tentazioni autoritarie e a derive plebiscitarie, comunque a democrazie non condivise e gracili. Troviamo insieme i modi, ma è interesse di tutti farlo.

La nostra è una democrazia forte, anche perché è forte, libera e avanzata la nostra Carta costituzionale ed è stato ed è forte e largamente condiviso il patto su cui si fonda, cementato dall'antifascismo e dalla lotta di liberazione. È forte perché grandi correnti di pensiero, diverse ispirazioni ideali, grandi forze sociali e politiche, che pure si sono scontrate e divise aspramente sul governo e sulle prospettive del paese, hanno condiviso quel patto, hanno cercato di costruire un quadro comune di valori conquistando al paese un terreno di principi, di libertà, di diritti e di doveri sul piano delle istituzioni, ma anche dell'economia e dell'organizzazione sociale, tra i più avanzati. Quel patto, quel terreno avanzato va consolidato e rinnovato, va spinta avanti la ricerca per la sua piena attuazione, che non vi è stata ma il patto resta valido e fondante.

Anche e soprattutto per queste ragioni noi non condividiamo l'idea di un'assemblea costituente. Certo, vi è stata Tangentopoli; si è prodotta una forte crisi nel rapporto tra cittadini, politica e istituzioni; si sono logorati alcuni meccanismi della macchina dello Stato, per esempio si è logorato il sistema del bicameralismo; si è affermata una forte spinta autonomista; è venuta una grande richiesta di stabilità e di governabilità; si è introdotto il principio maggioritario; si è posto il tema del rapporto tra democrazia e infomazione, del rapporto con la mondializzazione dell'economia e della finanza di una riforma dello Stato sociale. Si sono dunque delineate grandi questioni, ma non vi è stata una rottura di legalità, non è in corso una crisi di portata tale da fondare la rottura che determina il passaggio alla costruzione di un'assemblea costituente. La rottura fon-

dante, il patto costitutivo sono ancora quelli del 1948. Infatti ben salda è la parte dei principi, dei diritti e dei doveri, anche se è maturo un intervento, sul quale da tempo peraltro si ragiona (penso ad esempio alle Commissioni bicamerali istituite per affrontare tali questioni), di ridefinizione di alcune forme di organizzazione dello Stato e del governo. È inoltre maturo il confronto sul terreno della giustizia sociale. Ma è un lavoro che non implica una rottura di legittimazione del Parlamento tale da richiedere l'assemblea costituente che, di per sé, non ha limiti. Inoltre, la convivenza di un'assemblea costituente e del Parlamento delegittimerebbe continuamente quest'ultimo, alimenterebbe contrasti permanenti e sottoporrebbe ad una nuova spada di Damocle, indebolendola inaccettabilmente per il paese, ogni esperienza di governo.

Occorre invece far convivere una stagione di ripresa di governo politico del paese con una fase di riforme istituzionali e sociali capace di innovazione ma anche di coesione, stabilità, consenso e forte garanzia democratica e di libertà. A tale compito e non ad estemporanee invenzioni costituenti, deve e può essere chiamato, non altri, ma il futuro Parlamento.

Occorre, quindi una grande stagione di riforme istituzionali e sociali; noi lavoriamo perché essa sia aperta con coraggio e capacità di mobilitazione culturale, politica e sociale da una inedita coalizione delle forze democratiche della sinistra e del centro in un quadro di garanzie più generalmente condiviso. Infatti il rinnovamento del paese non passa solo attraverso il piano istituzionale, non ha chiavi di volta nell'ingegneria elettorale e istituzionale.

Chi aveva raccontato che la madre di tutti i mali era la legge elettorale proporzionale non ha detto il vero agli italiani, ha pensato di poter mettere «le braghe al mondo» con il maggioritario ed oggi prosegue su questa via di semplificazione e riduzione della complessità democratica, invocando la nuova parola magica del presidenzialismo.

Il tema aperto è per noi invece quello di una grande riforma democratica e sociale, di come diritti sociali essenziali debbano valere ed essere intesi come diritti di libertà,

ai quali debbono necessariamente accompagnarsi. Il lavoro, un salario equo, la salute, la previdenza, la formazione, l'informazione, la comunicazione, la casa, l'ambiente, la cultura: come ricostruiamo un percorso di questi diritti che riprenda la strada tracciata dalla Costituzione e non li riduca a beni sul mercato? Ed i diritti di libertà come si difendono ed accrescono oggi? Quali forme e quali modi costruiamo oggi per far crescere la partecipazione dei cittadini? Come si esprime, come trova spazi e modi di contare l'organizzazione sociale, politica, culturale e collettiva? E i partiti?

Ed ancora: che rapporto tra pubblico e privato, tra economia e società, tra i lavori e tra i saperi? Come si può imparare il linguaggio della differenza di genere e come possono crescere insieme l'autonomia e l'autogoverno della collettività locale, la solidarietà, il rapporto tra le autonomie?

È in questo quadro che si pone anche il tema delle riforme istituzionali, dei modi e della qualità della democrazia, nella direzione di un arricchimento e di un allargamento delle forme di partecipazione individuale e collettiva, capace per questa via di rispondere anche ai pericoli di frantumazione, alle esigenze di stabilità e di governabilità, che pure sono forti.

All'epoca noi ci opponemmo alla scelta maggioritaria e la criticammo, credo con argomenti poi rivelatisi in buona parte validi; ci opponemmo soprattutto all'indicazione delle magnifiche e progressive sorti del paese, che sarebbero derivate dal solo fatto di compiere quella scelta elettorale.

Apparimmo però solo conservatori e non riuscimmo ad organizzare, da sinistra, una risposta a domande vere, alla crisi del rapporto tra cittadini, politica ed istituzione, alla crisi della macchina dello Stato, della partecipazione ed organizzazione dei partiti e del rapporto tra questi ultimi, le istituzioni e lo Stato. Non riuscimmo ad organizzare da sinistra una risposta ad una grande domanda proprio nel vivo — ed in parte a causa — di quella crisi e di quel terremoto: una grande domanda — la chiamerei così — di trasparenza e coerenza del rapporto tra voto popolare, maggioranze parlamentari, prospettiva di coalizione, programma di go-

verno; una domanda di stabilità e coerenza con il voto espresso dai cittadini.

La risposta che si è data è stata quella del sistema maggioritario e, così come realizzata, non ha colpito il segno. Poi, però, si sono venute affermando alcune tendenze di fondo: tendenze all'idealismo, a un plebiscitarismo che nega elementi attivi di partecipazione collettiva, al decisionismo, a forme di antiparlamentarismo. Ora avanza con forza l'ipotesi presidenzialista.

Dovevamo dire — ed oggi diciamo — che il rapporto tra esigenze della rappresentanza ed esigenze di formazione delle maggioranze, di governabilità, che non è dato dall'attuale legge elettorale, può essere utilmente ricercato in modi elettorali che garantiscano con un voto la rappresentanza e con un secondo voto la scelta di una coalizione di Governo cui assicurare una maggioranza.

Il presidenzialismo è altra cosa dalle esigenze di stabilità, di governabilità ed anche di trasparenza e coerenza del rapporto tra il voto dei cittadini ed il Governo. Noi lo contrastiamo. Esso rappresenta una voglia di riduzione e semplificazione, di impoverimento della democrazia che è altro da noi. Inoltre, esso manifesta le sue difficoltà anche nei paesi che ci vengono additati ad esempio e che pure lo conoscono da tempo in quadri costituzionali diversi dal nostro e che da decenni hanno costruito un equilibrio ed un bilanciamento dei poteri che qui neppure viene preso in considerazione da chi di quegli stessi sistemi isola solo l'elemento leaderistico, di concentrazione dei poteri, che, così come viene presentato, in quei sistemi neppure esiste e che qui invece ci viene proposto come unica sponda cui approdare.

Altra cosa è il tema della stabilità dei governi, della loro rispondenza alle scelte elettorali dei cittadini, di un loro rapporto nuovo con il Parlamento, espressione e luogo primo della sovranità popolare. Su questo si può e si deve ragionare ed innovare, come si può e si deve ragionare ed innovare su interventi in direzione autonomista e federalista.

Complessivamente, su questi terreni si può lavorare e riformare. Vi è anche un lavoro prezioso svolto dalla Commissione

bicamerale presieduta dall'onorevole Iotti che può essere utilmente ripreso e messo a frutto. Si adottino rapidamente le garanzie necessarie; si vada al voto e, senza assemblee costituenti, il prossimo Parlamento affronti una grande stagione di riforme istituzionali e sociali.

Noi lavoreremo per questo, per conquistare tale prospettiva. Noi lanciamo la sfida del rinnovamento e della trasformazione del nostro paese. Lavoriamo perché qui, a sinistra e nel centro-sinistra, si raccolgano e si impegnino le forze, le intelligenze, la passione necessarie per vincere questa sfida (*Applausi dei deputati della componente dei comunisti unitari del gruppo misto e dei gruppi progressisti-federativo, di rifondazione comunista-progressisti e dei democratici — Congratulazioni*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il deputato Bordon. Ne ha facoltà.

WILLER BORDON. Onorevole Presidente, signor ministro, colleghi, non vi è dubbio che il dibattito che si è sviluppato in questi mesi nel paese e che oggi giustamente approda in quest'aula è stato solo per una parte un dibattito effettivamente attento alle ragioni di modifiche istituzionali e costituzionali. Per altri versi, invece, spesso tali questioni sono state usate in maniera strumentale, per altri obiettivi più o meno legittimi.

Credo, quindi, che il primo obiettivo della riflessione che oggi compiamo in quest'aula debba essere quello di fare un po' di chiarezza, ad iniziare da un'argomentazione: ormai mi pare non vi sia più nessuno che dubiti del fatto che le nuove leggi elettorali, basate sul principio maggioritario, hanno realmente cambiato la natura del sistema democratico nel nostro paese. Ma è sul significato di questo cambiamento e sulle sue reali conseguenze che rimangono interpretazioni, le più disparate, e differenze, le più profonde.

Sabino Cassese, in un suo recente libro, ha scritto che la riforma elettorale del 1993 ha posto la Costituzione fuori centro. È ben vero, infatti, che la Costituzione non disciplina il sistema elettorale, ma è altrettanto

vero — e credo che non possiamo che essere d'accordo — che l'intero assetto costituzionale fu pensato e si fonda su basi che attengono, per l'appunto, ad un sistema di natura proporzionale.

Da ciò deriva la verità di due affermazioni che possono sembrare in prima lettura apparentemente contraddittorie: l'una che vuole giustamente l'attuale Costituzione viva ed operante e l'altra che ritiene ovviamente altrettanto necessario andare ad un suo inevitabile aggiornamento. La sintesi non può che essere dunque quella per la quale, cambiato il sistema elettorale, non si può non andare anche e con coraggio ad un cambiamento della stessa Carta costituzionale.

D'altra parte, vorrei che riflettessimo sul fatto che un anno fa, noi che provenivamo dal movimento referendario, spesso ci siamo sentiti rivolgere questa critica e questa obiezione. Benissimo: si è fatta la modifica della regola fondamentale in uno Stato democratico per l'appunto quella elettorale; occorre adesso completare le regole.

Ebbene, io credo che proprio da questo dobbiamo partire, senza che però tale riflessione sia «bacata» da altri interessi come può essere quello, per esempio, di fissare la data delle prossime elezioni. Diciamolo con franchezza e con chiarezza!

Ho ascoltato con molta attenzione la pregevole relazione svolta dall'onorevole Pericu e ho appreso dalle sue parole (ognuno di noi, del resto, potrebbe rilevarlo con molta facilità dalla lettura delle proposte di legge presentate e degli emendamenti proposti) che in quest'aula vi è, almeno apparentemente, una larghissima convergenza su alcune questioni.

Vi è convergenza sul fatto che, in particolare nel titolo I della Costituzione, esistono valori fondamentali che non possono essere modificati e, nello stesso tempo, vi è larga convergenza sulla necessità, una volta mutato il sistema elettorale a seguito dell'introduzione del principio maggioritario, di elevare determinati *quorum*, come valvola di garanzia fondamentale per ognuno di noi, sia che appartenga alla maggioranza sia alla minoranza, ma soprattutto, come ha affermato il relatore Pericu, per tutti i cittadini.

XII LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 2 AGOSTO 1995

Vi è anche, almeno a parole (ma credo che tali parole, che poi si traducono in proposte di legge, pesino e determinino un mutamento di natura politica), la disponibilità a modificare ampiamente la forma di governo e la forma di Stato del nostro paese. Se esistono queste convergenze, appare francamente incomprensibile — lo voglio dire con molta nettezza — un discorso del seguente tipo: vi sono convergenze, ma intanto andiamo a votare e poi, sulla base di un patto tra gentiluomini faremo successivamente le modifiche. Non riesco a capire (e credo che, come me, riescano difficilmente a capirlo i cittadini) perché, se esistono delle convergenze, non si possano già operare, all'interno di questo Parlamento, le necessarie modifiche di garanzia e le modifiche sostanziali di completamento della grande riforma proposta da noi democratici, che sono fondamentali per evitare che il rinnovamento del paese sia lasciato a metà.

Mi auguro che quest'oggi tale riflessione sia fatta con estremo coraggio anche dai banchi delle formazioni politiche che, insieme a noi, concorrono al polo dell'ulivo, evitando di dare una sensazione che negli ultimi giorni si è lasciata trasparire ma che — ne sono certo — non può riguardare le forze che vogliono garantire un governo di rinnovamento nel nostro paese. Non si deve cioè lasciar trasparire la sensazione che proprio le forze che, più di altre, vogliono operare per un rinnovamento radicale e deciso sul piano più propriamente istituzionale e costituzionale, siano frenate e rischinate di apparire agli occhi dell'opinione pubblica come le forze della conservazione. Sarebbe un gravissimo errore se lasciassimo trasparire questa sensazione e se non avessimo il coraggio di affrontare con forza le necessarie modifiche.

Devo terminare il mio intervento perché, purtroppo, il tempo che ci siamo dati è estremamente tiranno. Voglio concludere citando le parole di un signore che, preoccupato per la deriva autoritaria che stava prendendo il regime napoleonico in Francia, affermò: «Che Dio ci renda il nostro passato». Onorevoli colleghi, può darsi che da qualche parte, e non solo negli ambienti degli irriducibili, si possa coltivare, di fronte

alla natura anche confusa di una fase di transizione, questa insana nostalgia. Sarà bene, dunque, affermare che non vi possono essere cedimenti su tale fronte e che sarebbe un grave errore invocare il passato, sia perché esso non si ripete sia perché sarebbe davvero assurdo buttare via con l'acqua sporca anche il bambino, dimenticando che quel passato comprendeva insieme inettitudine e instabilità. Se non vogliamo allora che anche in Italia qualcuno dica «che Dio ci renda il nostro passato», con molta più forza e molto più coraggio dobbiamo avere la capacità di introdurre quelle riforme istituzionali e costituzionali ormai all'ordine del giorno non soltanto nel dibattito in quest'aula ma, quel che più conta, nel paese (*Applausi dei deputati del gruppo i democratici*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il deputato Cossutta. Ne ha facoltà.

ARMANDO COSSUTTA. Gentile Presidente, signor ministro, colleghi, è cosa per la verità singolare che la discussione che oggi si svolge nella nostra aula sulla necessità delle riforme, sulle proposte di riforma costituzionale, abbia preso l'avvio, sia pure sul piano formale, da una proposta che in sostanza chiede di aumentare, di accentuare i vincoli atti a rendere difficili, se non ad impedire, modifiche alla nostra Costituzione. La proposta, appunto, di una correzione sostanziale dell'articolo 138 della Costituzione, che regola i meccanismi necessari a decidere circa le modifiche della stessa.

Dirò subito che tra i gruppi presenti in aula quello di rifondazione comunista è probabilmente il più interessato a garantire strenuamente la difesa della Costituzione della Repubblica; a garantirne i valori, i principi, il testo che è frutto di una stagione politica irripetibile, la stagione della grande unità democratica, del grande impegno democratico dopo la guerra, dopo la vittoria contro la dittatura. So, peraltro, che esistono, e sono forti, tendenze pericolose rivolte a stravolgere i postulati su cui si fonda l'intero impianto costituzionale. Gli adoratori del mercato male sopportano che la Costituzione della Repubblica inizi con quell'articolo 1 che definisce la nostra Repubbli-

ca come democratica e fondata sul lavoro; male sopportano che la Costituzione sancisca la superiorità dell'interesse pubblico su quello privato; che sancisca il diritto al controllo sulle stesse attività economiche e produttive; che garantisca la partecipazione democratica dei cittadini come condizione per lo sviluppo di tutta la vita politica del paese; che sancisca non soltanto i diritti (i diritti sacrosanti di libertà), ma che indichi anche la necessità di superare gli ostacoli perché questi diritti possano concretamente divenire realtà. Una Costituzione — potrei continuare — che indica il ripudio della guerra tra i suoi principi fondamentali.

È molto bene, dunque, che si cerchino e si trovino i modi per evitare che questi valori, questi principi, questo testo costituzionale possano venire stravolti da maggioranze che si formano sulla base di una legge elettorale maggioritaria come quella che oggi vige nel nostro paese. So anche che vi sono intenti — e molto forti, al di là dello stravolgimento di questi punti che riguardano la prima parte della nostra Costituzione — volti a modificare nel profondo anche l'ordinamento politico dello Stato, sancito attualmente nei modi che sappiamo dalla Costituzione come conseguenza di quelle premesse cui ho fatto riferimento.

Anche per questo ritengo sia opportuno trovare il modo per impedire che l'ordinamento democratico dello Stato sancito dalla nostra Costituzione venga stravolto. Considero, per esempio, opportuno porre un freno, con vincoli anche molto precisi, agli intenti volti a trasformare la nostra in una Repubblica presidenziale, nella versione oggi proposta dall'onorevole Berlusconi, e porre limiti alla possibilità di trasformarla in una Repubblica federale, nella versione proposta dall'onorevole Bossi. Temo tuttavia — voglio dire con franchezza la mia opinione — che se si pone mano alla modifica dell'articolo 138 (e noi saremmo i più interessati a rafforzare i vincoli in esso previsti) si può anche rischiare di bloccare ogni altra modificazione che, viceversa, sia necessaria rispetto al mutare delle situazioni, dei tempi, delle necessità.

Vi è infatti bisogno di riforme, anche sul piano costituzionale. Tornerò in seguito sul tema delle riforme che occorre attuare po-

nendo mano al testo della Costituzione, ma intendo sottolineare che vi sono anche riforme che non comportano la necessità di una modifica del nostro testo costituzionale: parlo di quelle regole che sono — e devono essere — elementari ed imprescindibili per lo sviluppo ordinato della vita democratica. Non è attorno a tavoli, più o meno privati, che si può dare soluzione a queste esigenze reali, che debbono e possono essere risolte nelle aule parlamentari, a partire dalla necessità di parità di condizioni nell'utilizzazione dei mezzi di informazione pubblica, delle reti radiotelevisive. È in questa sede che ci si deve attivare per riorganizzare, su basi effettivamente pluralistiche e democratiche, lo stesso vertice della RAI.

Vi sono altre norme che dovrebbero essere ovvie in un paese nel quale si afferma il fondamentale principio democratico del riconoscimento del ruolo svolto da tutte le forze politiche, anche da quelle di opposizione. Vi sono regole non scritte che, pure, sono state seguite nel passato, come quella norma elementare, rispettata in molti paesi democratici, secondo cui la Presidenza di una delle due Camere possa essere assegnata a rappresentanti delle forze dell'opposizione e che altrettanto avvenga per la presidenza di alcune Commissioni parlamentari, soprattutto di quelle di controllo. In Gran Bretagna la Commissione bilancio, la più importante del Parlamento, è da sempre presieduta da un rappresentante dell'opposizione. Si tratta di regole che riguardano la vita democratica e che si possono — e si debbono — attuare indipendentemente dai ritocchi al testo costituzionale.

Vi è poi una vera e propria riforma, anch'essa necessaria, che analogamente può essere portata a compimento indipendentemente da una revisione costituzionale: mi riferisco alla riforma della legge elettorale. Con l'attuale normativa, infatti, non si garantisce il rispetto dei due requisiti fondamentali affinché una legge elettorale sia effettivamente valida, profondamente e completamente democratica: parlo dei due requisiti della rappresentatività e della governabilità. L'attuale legge elettorale non garantisce né l'uno né l'altro di essi. Si possono dunque trovare altre vie.

In Germania, per esempio, mentre la stabilità politica è una caratteristica ben presente — e nota a tutti —, il meccanismo dello sbarramento al 5 per cento ed il criterio della sfiducia costruttiva rendono contemporaneamente possibili la sussistenza di requisiti di rappresentatività (il sistema elettorale è proporzionale) e di governabilità.

Meglio ancora sarebbe ricorrere ad un meccanismo analogo a quello utilizzato nella legge per l'elezione dei consigli regionali, caratterizzata da una forte quota proporzionale — e quindi di rappresentatività — e da un consistente premio di maggioranza che garantisce la stabilità dei governi. In effetti tutte le quindici regioni in cui si è votato pochi mesi fa hanno potuto nominare dopo qualche settimana le proprie giunte, cioè i propri governi.

Se fosse fondata sul doppio turno — come altri propongono —, una nuova legge elettorale non sarebbe in grado di salvaguardare questi requisiti. Il secondo turno potrebbe forse garantire — dico «forse», perché non ne sono nemmeno sufficientemente certo — un requisito di governabilità, ma sicuramente non garantirebbe quella rappresentatività che è condizione per l'efficacia di una legge elettorale. Il doppio turno, infatti, obbligherebbe in modo forzoso — secondo una visione, una interpretazione o un metodo integralista da parte del più forte — ad accordi obbligati, da stabilirsi non, come sarebbe necessario, *a priori* (cioè sulla base di accordi su programmi, su metodi, su candidature), ma *a posteriori*.

D'altra parte si potrebbe giungere al risultato anche attraverso quella che in altri paesi si manifesta oggi come una delle piaghe più preoccupanti: la non partecipazione di una parte del corpo elettorale o la manifestazione di un voto di protesta. Non dimentico che in Francia — dove pure non si è votato per il Parlamento o per i consigli regionali, ma per il Presidente della Repubblica — quattordici milioni di voti sono andati ai candidati che potevano concretamente concorrere alla Presidenza della Repubblica, mentre ben ventuno milioni di persone non hanno votato, oppure hanno disperso il proprio voto su schede di protesta o su schieramenti del tutto minoritari.

È possibile, dunque, introdurre norme, regole, leggi in grado di migliorare la nostra vita democratica, ma riteniamo anche che si debba giungere ad approvare quella riforma che oggi è quanto mai matura e che corrisponde ad un'esigenza oggettiva; poiché riguarda l'ordinamento dello Stato, per vararla è necessario ritoccare la Carta Costituzionale.

Oggi nella vita del paese permane una centralizzazione che non ha più ragione di esistere e che si è trasformata in una forma di burocratizzazione esasperata sempre più preoccupante. Attraverso la centralizzazione e la burocratizzazione finiscono per prevalere le scelte dei gruppi economici dominanti sorretti dagli schieramenti che si sono sedimentati in tanti anni di vita politica. Occorre dunque qualcosa di diverso, di profondamente diverso. La stessa riforma regionale — sancita dall'attuale Costituzione — è fallita. Dobbiamo essere sinceri e franchi: le venti regioni non sono state e non sono quello che la Costituzione preveda e voleva. Sono divenuti enti amministrativi anziché legislativi, dominati essi stessi da una forte centralizzazione burocratica (per non dire di peggio...).

Occorre dunque una profonda riforma. E noi da tempo andiamo proponendo di modificare l'ordinamento dello Stato attraverso l'istituzione di una sola Camera nazionale legislativa. Non più le due Camere: il bicameralismo, secondo noi, ha fatto il suo tempo! Una sola Camera con quattrocento deputati, e contemporaneamente venti reali assemblee regionali con poteri legislativi, con pieni poteri legislativi. Si rovescerebbe in questo modo l'attuale dettato costituzionale, che indica le competenze delle regioni, affidando invece alle assemblee legislative regionali tutte le competenze legislative meno alcune, che vanno indicate ed assegnate all'unica Camera parlamentare nazionale, e cioè la difesa, la politica estera, la giustizia, le grandi scelte di programmazione economica. Venti assemblee legislative con poteri legislativi autonomi e, ovviamente, con una propria autonomia finanziaria. Ripetiamo infatti da sempre che senza autonomia finanziaria non esista alcuna autonomia.

Dunque, un'innovazione profonda. Si

tratta del federalismo? Si tratta di un avvio di un processo di tipo federalista? Io lo chiamo in altro modo. Chiamo questo che noi proponiamo lo Stato regionale. E vorrei che tra di noi diventasse più limpido, più chiaro, più esplicito il dibattito su questo tema, che è tema contemporaneo, moderno, attuale, quello appunto del federalismo. E invito tutte le forze politiche, anche a sinistra, a non civettare con certe espressioni. Il federalismo è certo concetto aperto, è concetto fertile, è concetto di tutto rispetto. Ma quello di cui oggi si parla è chiaramente un'altra cosa rispetto a questo modo di interpretare le esigenze di un profondo decentramento, di nuove forme di autonomia.

La visione dell'onorevole Bossi è chiarissima. Non vi è confusione nella sua posizione. Bossi conosce molto bene il significato delle parti che usa. E nella mente della lega, nella concezione, nella visione della lega (non è una novità, è un'affermazione più volte ribadita) non vi è l'esistenza delle venti regioni attuali, ma la richiesta della formazione di tre grandi macroregioni, appunto, o cantoni (come si voglia chiamarli) tra di loro federati: il nord, il centro e il sud del paese (i nomi non hanno in questo momento importanza); una suddivisione quindi del paese che può portare, via via, ad una separazione, anzi potrebbe portare (e il pericolo è reale) ad una secessione. E di questa secessione ha parlato l'onorevole Bossi, che conosce il significato preciso delle parole.

Io ritengo che le posizioni che egli ha espresso non vadano affrontate nei tribunali, ma si debbano affrontare attraverso una polemica politica limpida, chiara, aperta, tale da isolare posizioni che possono diventare gravi e pericolose, come quelle appunto della secessione, e contemporaneamente con la capacità di dare attuazione ad una riforma reale del nostro ordinamento dello Stato; una polemica limpida contro la tendenza rivolta a ricercare un'aggregazione delle regioni forti del nord Italia con le regioni forti dell'Europa. È questa la tendenza. Sono milanese, lombardo, conosco il modo di pensare di tanta e tanta gente delle nostre terre; e so quale suggestione può avere la propaganda che viene avanzata da Bossi e dalla lega.

Alcune di queste zone sono molto ricche, tra le più ricche del mondo: hanno un tenore di vita più alto della Svizzera, della Svezia, ed in esse esiste, di fatto, la piena occupazione. Zone e genti che non vogliono più sentire ai piedi la palla di piombo del Mezzogiorno, che non vogliono avere più a che fare con la burocrazia di Roma.

Sono tendenze reali presenti nel modo di pensare, di essere, di vivere di quelle popolazioni o di una parte di esse. E la polemica, dunque, ed il dibattito debbono essere al riguardo chiari, limpidi, senza civetterie di sorta. Nello stesso tempo — l'ho già detto — occorre procedere all'attuazione di quelle riforme di cui ci siamo fatti interpreti e che noi proponiamo; e non da oggi, da tempo.

Attenti, vorrei dire anche a quei compagni, a quegli amici delle forze progressiste della sinistra che non vogliono (e giustamente) accedere ad una Repubblica di tipo presidenziale, come è negli intenti di Berlusconi, di Fini o di altri; attenti, perché passi continui sulla via del federalismo nel senso che qui ho cercato di analizzare e di criticare porterebbero inevitabilmente, come contrappeso, alla nascita del presidenzialismo, di una Repubblica di tipo presidenziale, che invece occorre contrastare. La visione di Berlusconi è di fatto autoritaria, è la visione del comando, della direzione di tipo aziendale, che nulla ha a che fare con quella esigenza che è propria della forza, della ricchezza, del confronto, della dialettica democratica.

Riforme, dunque, noi proponiamo, dentro la Costituzione o con la correzione della stessa. Come pervenire a ciò? Modificando nel senso indicato l'articolo 138, da una parte si accentuano le garanzie: bene, noi le condividiamo; condividiamo con forza e con sincerità tale esigenza. Ma io temo si renda, dall'altra parte, più complicata la possibilità di ottenere quelle correzioni, quelle modificazioni, quelle riforme che sono necessarie.

Un terzo dei componenti di una Camera — mi riferisco alla proposta fondamentale, quella dei due terzi — con una sorta di diritto di veto, potrebbe sempre impedire ogni innovazione costituzionale si creerebbe (ripeto: attenti!) una situazione paradossale per la quale i conservatori veri si presente-

XII LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 2 AGOSTO 1995

rebbero come innovatori e gli innovatori finirebbero per apparire conservatori. E attenti, attenti ancora — lo ripeto — perché vi è sempre il referendum previsto dallo stesso articolo 138: nel caso in cui si dovessero impedire o anche solo rendere difficili correzioni costituzionali con la modificazione dell'articolo 138 potremmo immediatamente trovarci dinanzi ad un referendum richiesto da un semplice quinto dei parlamentari (e quindi facile da promuovere), un referendum che potrebbe divenire, nelle mani degli attuali conservatori che si proclamano innovatori, un plebiscito per portare ad una trasformazione, ad uno stravolgimento in senso presidenzialista dalla Repubblica democratica.

Credo anche che non sia attraverso la formazione di un'assemblea costituente che si potrà porre mano a queste esigenze. È suggestiva la proposta! Certo, anche noi siamo molto sensibili ad essa perché un'assemblea costituente, eletta con il sistema proporzionale purissimo, avrebbe il vantaggio di esprimere tutta la realtà del nostro paese, i suoi sentimenti, il suo modo di pensare, le diverse culture. Ma un'assemblea eletta dal popolo non potrà poi da nessuno essere condizionata — neanche da una legge che dovessimo, noi, approvare — nelle proprie scelte. È assurdo pensare che un'assemblea costituente possa porre mano soltanto alla seconda parte della Costituzione e non toccare la prima. Un'assemblea sovrana deve poter procedere nei suoi lavori senza trovare impedimenti; ciò porterebbe inevitabilmente a rivedere ed a ritoccare anche quella parte della Costituzione che molti, forse la maggioranza di noi, non vuole modificare. Si modificerebbe quindi anche quella parte della Costituzione, in questa realtà politica, in questa realtà culturale, in questa temperie, ben diversa da quella che ha dato vita all'attuale testo costituzionale, e si creerebbero le premesse per un arretramento e non per un avanzamento della battaglia democratica. Forse è più realistica e valida la proposta di dare vita alla Commissione di cui si parla in alcune proposte di legge costituzionale.

Vorrei porre a questo punto una questione politica. Per realizzare tali riforme o per

creare le condizioni per la realizzazione di tali riforme, gli strumenti per porre in essere tali riforme, quanto tempo occorrerà? Lo si può fare in un breve scorcio di tempo oppure occorreranno mesi? Certo, se si tocca l'articolo 138, occorreranno mesi, non soltanto i tre mesi previsti dalla Costituzione, ma forse di più.

Per poter porre mano a delle modifiche di tipo costituzionale, quanti mesi occorreranno dunque? Sei mesi? Non ci troveremo allora di fronte al semestre della presidenza italiana della Comunità europea? Ci vorranno quindi dodici o diciotto mesi? Quanti mesi ancora occorreranno?

Nel frattempo chi governerà il paese? Credo che Massimo D'Alema abbia ragione nel porre con forza questa medesima domanda, alla quale probabilmente daremo risposte non univoche, anzi diverse. Ma la domanda è questa: dopo settembre, quando Dini avrà portato a compimento i punti sui quali è formato il suo Governo, chi governerà il paese? Con quale Governo dirigeremo la vita nazionale? Con quale maggioranza si sosterrà un nuovo Governo? Sarà il Governo Dini, un Governo Dini-*bis* o si tratterà invece di un nuovo Governo? E quale sarà la maggioranza che lo sosterrà?

Questa non è una maggioranza che possa garantire lo svolgimento di tutte le funzioni di cui si parla sia per il governo del paese che per la realizzazione delle riforme istituzionali; è una maggioranza sempre in bilico, una maggioranza — mi si perdoni la banalità — ballerina, oggi aperta ai ricatti di forza Italia, altre volte di altri gruppi politici.

La domanda è pertinente e ad essa occorre diano risposta i diversi gruppi politici. Probabilmente D'Alema dà una risposta non definitiva. Sentiremo dalle sue parole quale sia il suo orientamento e quello del partito che è il più importante nella nostra Assemblea. Probabilmente vi sono posizioni ed opinioni diverse.

Che cosa si auspica in sostanza? La possibilità di una riedizione dell'attuale Governo, seppure modificato? La costituzione di un nuovo Governo attraverso un'intesa tra il centro sinistra e forza Italia o, comunque, una parte dell'attuale centro destra? Lo si dica in modo esplicito! Per quanto ci riguarda, noi siamo contrari a tale ipotesi.

Noi diciamo di no alla riedizione del Governo Dini, alla formazione di un Governo Dini-*bis* o di un Governo comunque costituito in questa particolare realtà, sulla base di questi rapporti di forza nel Parlamento della Repubblica. Questo Governo non ci piace non perché — o non soltanto perché — è un esecutivo del tutto anomalo, che non ha paragoni in nessun paese democratico del mondo. È un Governo che non è soltanto per questo che non ci piace — poco male l'anomalia! — o perché è di per sé equivoco quando si presenta come esecutivo tecnico: è assurdo che anche in questo Parlamento si continui ad usare tale espressione! Come se potesse esistere un Governo che fa scelte tecniche senza fare scelte politiche! È un Governo, questo, che usa la propria tecnica per adottare scelte politiche ben precise, che noi consideriamo sbagliate; politiche, certo, anzi — l'espressione non l'usiamo a caso — scelte di classe!

Ecco perché diciamo che occorre andare a votare e farlo presto! Noi non temiamo i tempi; anzi, più passano i tempi e più sentiamo crescere la nostra influenza e la nostra forza. Sapete che non sto parlando di propaganda: il partito di cui siamo qui rappresentanti è in crescita continua. Non avendo i danari per commissionare sondaggi, ascoltiamo quelli che altri ci trasmettono — con animo sincero li ringraziamo —; ed essi ci parlano di un partito della rifondazione comunista che, dopo la battaglia sulle pensioni, raccoglierebbe l'11 per cento dei voti nel nostro paese! E in autunno, colleghi, un partito come il nostro non avrebbe che da vedere rafforzata la propria influenza, quando si sente parlare del fatto che il Governo intenderebbe porre mano nuovamente ai temi della sanità, nei modi che abbiamo letto sui giornali! La sanità diventerà un nuovo grande motivo di battaglia democratica nel paese; una nuova e grande questione democratica e di civiltà, che condurremo nel modo in cui abbiamo già fatto contro la controriforma pensionistica! Vedremo rafforzata la nostra influenza quando, in autunno, i salari, gli stipendi e le pensioni arriveranno a fare i conti con l'aumento continuo dei prezzi, in una situazione non più sostenibile; in autunno, quando gli studenti, alla

riapertura delle università supertassate, ri-prenderanno il loro moto di protesta!

Noi non abbiamo fretta, colleghi: non siamo noi ad avere fretta, ma il paese ed i lavoratori! Perché mai dovremmo attendere che sia questo Governo a predisporre la nuova legge finanziaria? Di quale legge finanziaria si tratterebbe? Quali scelte verrebbero fatte? Quali indirizzi verrebbero seguiti? E con quale maggioranza? Si faccia l'indispensabile per poter governare l'economia del paese, ma si vada a chiedere ai cittadini italiani, con il voto e al più presto, qual è la politica che deve essere adottata, quale Governo la dovrà realizzare e quali sono le riforme che è necessario introdurre nella vita del paese!

Vi sono tante pressioni e tentativi per ottenere un ulteriore rinvio delle elezioni: alcuni partiti o alcuni raggruppamenti pensano così di poter avere il tempo per rafforzarsi; altri, probabilmente, e nel centro-destra e nel centro-sinistra di origine ex democratico-cristiana pensano — la loro opinione e le loro intenzioni sono legittime — di ridare vita — e di avere tempo per farlo — ad un nuovo centro politico! Ma tutto ciò che c'entra con gli interessi del paese e con le sue esigenze?

Anche l'onorevole Segni rientra tra coloro i quali chiedono e vogliono un rinvio delle elezioni politiche. L'onorevole Segni non ama l'incontro politico ed elettorale con la rifondazione comunista; neppure noi ci struggiamo dal desiderio di incontrarci con le posizioni dell'onorevole Segni (*Applausi dei deputati del gruppo di rifondazione comunista-progressisti*). Eppure, un'intesa è necessaria! Si potrà dare vita tra le forze democratiche ad un accordo di governo: tanto meglio! E per quanto ci riguarda, sono qui a dichiarare, con tutto il senso della nostra responsabilità, che il partito della rifondazione comunista è prontissimo ad assumersi responsabilità di governo se per queste ve ne fossero le condizioni! Non abbiamo pregiudizi nei confronti della partecipazione ad un Governo, come abbiamo fatto per le regioni di diverse parti d'Italia, e come potremmo fare per il governo nazionale. Ma esistono queste condizioni? Valutando realisticamente la situazione, c'è que-

sta possibilità? Temo di no. Occorre allora ricercare comunque la via dell'intesa, dell'accordo, e, se non vi sarà quello di governo, si potrà trovare un accordo politico-elettorale.

Su *Il Sole 24 ore* di oggi — lo avrete notato anche voi, colleghi — sono pubblicate tabelle di grande interesse, dalle quali risultano — dedico queste note all'onorevole Segni — i seguenti dati: se il centro-sinistra si presentasse alle elezioni da solo, senza rifondazione comunista e senza la lega, avrebbe, nei collegi uninominali, il 29,6 per cento dei seggi (esattamente 125 seggi), mentre il centro-destra avrebbe il 70,4 per cento dei seggi (cioè 297 seggi). Se invece il centro-sinistra si presentasse con la lega avrebbe il 54,3 per cento dei seggi; se si presentasse con rifondazione comunista avrebbe il 62,1 per cento dei seggi; ma se si presentasse con rifondazione e la lega avrebbe ben l'85,1 per cento dei seggi! Queste percentuali sono state predisposte sulla base dei dati delle elezioni regionali di quest'anno; si tratta di dati seri, scientificamente valutati. A cosa si vuole andare incontro, dunque? Alla vittoria o alla sconfitta delle forze democratiche? Ciascuno partecipi con la propria identità a questa intesa e si faccia insieme quello che è possibile! Non sono mai stato dell'opinione che o si fa tutto o non si fa niente: questa è la posizione dei massimalisti, non dei comunisti! Si faccia invece tutto quello che si può, e quello che si può fare non sarà poca cosa: avere un Parlamento nel quale non vi sia più una maggioranza di centro-destra è già molto! Si aprirebbe finalmente nel Parlamento una vera dialettica democratica e, attraverso di essa, si avrebbe l'apertura di una nuova fase di rinnovamento democratico del paese; non solo, dunque, un'alleanza difensiva contro il pericolo del centro-destra, ma un'alleanza di iniziativa, volta al rinnovamento profondo della vita democratica dell'Italia!

La volontà unitaria si misura nella capacità di costruire nuove soluzioni realistiche, che facciano andare avanti il processo politico nell'interesse dei lavoratori, delle masse popolari, distinguendo la propaganda dalla politica, l'autonomia dalla subalternità. Sono queste le conquiste teoriche e pratiche

che abbiamo assimilato da tempo, e che rappresentano, colleghi, per l'oggi e per il domani, anche le ragioni della forza sempre più grande e crescente di rifondazione comunista! (*Applausi dei deputati del gruppo di rifondazione comunista-progressisti - Congratulazioni*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il deputato Elia. Ne ha facoltà.

LEOPOLDO ELIA. Signor Presidente, signor ministro, colleghi, non è casuale che il discorso sulle riforme riprenda oggi con un collegamento a proposte di legge costituzionale che riguardano le procedure di garanzia attinenti alla revisione della Costituzione ed alle nomine per l'elezione dei titolari di organi che debbono garantire, a diversi livelli, l'osservanza delle regole costituzionali. Questa non è, dunque, soltanto un'occasione di dibattito, ma vi è, rispetto a tutte le altre discussioni, un progresso in termini di concretezza, perché, appunto, è di un testo che dobbiamo discutere, non solo di esso, ma certamente in primo luogo di esso.

Le questioni inerenti l'articolo 138 hanno una priorità logica. Dobbiamo porre rimedio, infatti, alla grande omissione dell'undicesima legislatura, in cui, per mancanza di tempo, ma forse anche di consapevolezza critica, non si adottò una riforma, il cui testo base era stato pure sottoposto all'esame della Camera. Come sapete, dopo l'introduzione del sistema maggioritario, che ha dato luogo a risultati certamente oggi sottovalutati da chi mostra di tenere a vile le ultime leggi elettorali del 1993, si è dimostrata in fatto la necessità di modificare le garanzie dell'articolo 138, quindi, in relazione al nuovo sistema elettorale, di adeguare, come avevamo proposto, le maggioranze per la revisione a quelle degli Stati Uniti e della Germania che, appunto, partono da due terzi dei membri di ciascuna Camera.

Tuttavia, pur consapevoli che queste procedure hanno consentito grandi modifiche soprattutto alla Costituzione statunitense (basta rileggere la lettera del *Federalist* n. 85, scritta da Publius, cioè da Hamilton, che insiste sull'importanza degli emendamenti che subito dopo avrebbero potuto essere

apportati al testo della Costituzione statunitense), noi presentatori (Bassanini, io ed altri) ci siamo resi conto della delicatezza del problema. Pur consapevoli, come dicevo, dei progressi che sono stati compiuti con il metodo del due terzi, non vogliamo sottovalutare il rischio che la rigidità possa apparire eccessiva e favorire modi sviati e distorti di eludere regole ritenute, a torto o a ragione, troppo rigide.

La lettura degli atti della Costituente mi ha suggerito di tornare ad una proposta già formulata il 15 gennaio 1947 in sede di Sottocommissione per la preparazione del testo costituzionale. Quando ancora nulla era stato discusso e deciso in materia elettorale, l'onorevole Egidio Tosato avanzò una proposta in questi termini: inserire nel procedimento una decisione a maggioranza qualificata di due terzi o almeno di tre quinti dell'Assemblea nazionale.

Credo che quella previsione, che poteva abbracciare i sistemi sia proporzionali sia maggioritari, fosse la più saggia e la più comprensiva degli sviluppi futuri. D'altra parte il relatore, onorevole Paolo Rossi, il 14 novembre 1947 faceva un esplicito accenno al collegamento tra il livello dei due terzi, che avrebbe precluso il referendum, e il sistema elettorale proporzionale già delineato, anche se non consacrato nel testo costituzionale.

Paolo Rossi, però, era colto da un dubbio: è veramente rigida la nostra Costituzione con le procedure che abbiamo deciso? Non dava una risposta. Soprattutto nell'intervento di Perassi notiamo come si debba camminare su un crinale molto stretto, in cui la rigidità non diventi immutabilità, malgrado la tendenza a riconoscere in tutte le costituzioni una tensione alla stabilità, definita anche alla perennità da alcuni studiosi come il professor Berti.

Noi vogliamo fare le riforme ed anche per questo abbiamo compiuto uno sforzo di buona volontà prospettando la possibilità di tutelare con la maggioranza del due terzi la prima parte della Costituzione e alcuni titoli relativi alle garanzie. Vogliamo però tutelare, almeno per quello che riguarda il gruppo del partito popolare, anche la seconda parte della Costituzione in quei titoli che stanno a

cuore anche alle forze politiche dalle quali in questo momento dissentiamo.

Nella famosa lettera a *La Stampa* dell'onorevole Berlusconi non credo fossero espresse troppe preoccupazioni per i diritti e per i principi fondamentali. La preoccupazione di avere via libera riguardava i titoli relativi all'organizzazione costituzionale, al Parlamento, al Governo, alla Presidenza della Repubblica. È proprio per la sensibilità che noi sentiamo per tutta la Costituzione — che ha una parte che è strumentale all'attuazione della prima — che riteniamo di dover insistere affinché questa parte della Costituzione non sia degradata in sostanza a legge ordinaria con referendum, magari a quesiti alternativi, che nella sostanza risulterebbero abrogativi della Costituzione vigente o di alcune sue parti essenziali.

Della contestazione che viene mossa circa la rigidità, come se fosse posta a tutela di una minoranza, di un terzo o di due quinti, erano particolarmente consapevoli i nostri costituenti. Poiché, però, essi appartenevano non alle concezioni democratiche di tipo rousseauiano, ma a concezioni genuinamente liberaldemocratiche, adottarono determinate difese dichiarando, per bocca dell'onorevole Mortati, nella voce «Costituzione italiana» dell'*Enciclopedia del diritto*, che la contestazione della rigidità da parte delle concezioni di democrazia radicale o della sovranità nazionale escludono ogni remora alla immediata espressione della volontà della nazione o del popolo sovrano.

Si tratta di una concezione populistico-plebiscitaria che noi respingiamo anche se porta i nomi illustri di Rousseau e di Thomas Jefferson, secondo il quale ogni generazione dovrebbe darsi una nuova costituzione. Se la Costituzione incorpora dei valori, essa non può essere mutata sostanzialmente, anche se non formalmente, come le leggi ordinarie.

Il conseguimento dei tre quinti, che corrisponde alla maggioranza prevista per le modifiche normali relative alla seconda parte organizzativa della Costituzione spagnola e ai tre quinti delle due Camere francesi convocate in congresso, consente una verifica relativa del consenso ultramaggioritario, che deve sussistere per modificare la Costituzione.

Riflettete sul fatto che nelle elezioni del 27 marzo il polo del buon governo ed il polo della libertà, con il 42,9 per cento dei voti hanno ottenuto il 58,1 per cento dei seggi. Questi tre quinti bastano appena a coprire tale divario che è particolarmente sensibile soprattutto se confrontato con ciò che è avvenuto al Senato: 40 per cento dei voti e 49,2 per cento dei seggi.

Quindi, nessun veto a favore della minoranza forte, ma ossequio al concetto di costituzionalismo liberaldemocratico quale ci è pervenuto dai nostri costituenti. Noi siamo anche contrari all'assemblea costituente e la sola evocazione di questa espressione ci appare pericolosa per denotare una discontinuità che si accresce, se pensiamo alla possibilità di sottoporre al popolo un intero progetto organico di Costituzione, per cui chi è a favore del bicameralismo potrebbe essere costretto a votare a favore del monocameralismo per poter introdurre il federalismo o il presidenzialismo, o viceversa.

Il ricorso all'articolo 138, quindi, deve avvenire anche per la parte ordinamentale, con la garanzia della maggioranza dei tre quinti dei componenti le Assemblee, mentre per la fase preparatoria, che riguarda le Commissioni che elaborano i testi, possiamo anche essere d'accordo sul fatto che vi sia una Commissione *ad hoc*, purché il procedimento successivo, della deliberazione con la maggioranza dei tre quinti e poi del referendum, avvenga sui testi approvati dalle Camere, senza ricorrere ad alcuna forma di quesiti alternativi, che conferirebbero un carattere decisamente plebiscitario al nostro sviluppo costituzionale. Peraltro, in un testo prezioso che mi ha favorito la cortesia del presidente Napolitano, Robert A. Dahl nota la crescita degli elementi plebiscitari non solo in Italia, anche in America; non solo poi per quel che riguarda il Presidente, ma anche nei rapporti tra gli operatori politici e gli elettori, con un indebolimento di tutte le forze intermediarie.

Perché dunque questa scelta di garanzia verso riforme sostenibili? Perché noi le riforme le vogliamo per davvero. Vogliamo riforme che, per quel che riguarda l'articolazione dello Stato, vengano avviate subito.

Questo è il massimo freno — se non l'unico — rispetto ad un rafforzamento del potere esecutivo; rafforzamento che si determina sia che si scelga, tanto per intenderci, il cancellierato, sia che si opti per l'elezione diretta del vertice dell'esecutivo. In entrambi i casi, bisogna partire fin da ora, anche con legge ordinaria, per rafforzare quei freni e bilanciamenti che consistono nelle autonomie, già previste nella nostra Costituzione, ma da rafforzare e da accrescere.

Si deve partire da una critica radicale del regionalismo italiano. Consento con l'onorevole Cossutta sul fatto che questa esperienza è stata, purtroppo, largamente negativa, ma per incidere sulle cause, che sono state in gran parte politiche, dovute al regime centralistico dei partiti, bisogna affrontare anche problemi di carattere istituzionale, soprattutto in tema di rapporti tra potere legislativo centrale e potere legislativo regionale.

Dobbiamo superare, sia pure partendo dai lavori della Commissione bicamerale, quel criterio che nella legislazione concorrente demanda alle leggi dello Stato i principi fondamentali nella materia da disciplinare e alle regioni la legislazione di dettaglio. Questo criterio, che ha dato luogo ad un contenzioso interminabile, deve essere superato predisponendo una serie di cataloghi, di elenchi per materie e submaterie, come si è fatto in Svizzera, Austria e Germania. Ciò per poter restringere la sfera in cui Stato e regione concorrono senza però che si apra un contenzioso continuo ed in modo da superare il separatismo duale e da passare al regionalismo o ad un'ispirazione federalista veramente cooperativa. Il resto si risolve in un'accentuazione della dimensione amministrativa, in modo che regioni ed enti locali possano dare il loro contributo effettivo alla vita del paese. Questo non significa imitare la Germania, copiare i giudici dei *Länder*; l'Austria è uno Stato federale, ma non ha giudici nelle sue province.

E allora, ecco che bisogna sviluppare le capacità operative delle regioni in tema di alta amministrazione, di programmazione e di controllo, piuttosto che quelle legislative. Ciò comporta l'abbandono, almeno parziale, del parallelismo tra attribuzioni legislati-

ve e attribuzioni amministrative, le prime potendo in talune materie rimanere allo Stato, e le seconde potendo essere trasferite alle regioni. A questo fine sono indispensabili profonde riforme dell'amministrazione statale, su cui successivamente si soffermerà il collega Acquarone.

Un'attuazione progressiva della nuova articolazione dei poteri tra centro e periferia, utilizzando le disposizioni contenute nel secondo comma dell'articolo 118 della Costituzione, può partire anche prima della revisione costituzionale. Infatti, se accompagnate da trasferimenti di fonti di entrata alla finanza regionale, le deleghe si consolideranno raggiungendo un effetto devolutivo e perciò praticamente non reversibile.

Dovrà poi essere risolto il problema del federalismo fiscale, materia sulla quale abbiamo già a disposizione studi avanzati, come le proposte del professor Giarda ed altri lavori che sono stati elaborati in questo periodo.

Dovrà poi essere considerata positivamente una soluzione di gradualismo, presente già nel testo elaborato dalla Commissione bicamerale presieduta dall'onorevole Iotti, con l'adesione, cioè, a soluzioni di tipo spagnolo che graduano l'assunzione di compiti e di responsabilità a seconda delle possibilità pratiche delle singole regioni.

Naturalmente, è imprescindibile il principio dell'unità della Repubblica! Non bisogna confondere l'accentramento con l'unità! Molti oggi continuano a fare questa confusione, ma non bisogna alimentare equivoci e confusioni con espressioni verbali del tutto sproporzionate alle realtà che si vogliono introdurre.

Dopo la riforma della forma di Stato è necessario passare alla riforma della forma di governo. Netta è la nostra ripulsa del presidenzialismo, inteso come elezione diretta del vertice dell'esecutivo, non solo e non tanto per l'elezione in sé e per sé — in Finlandia, in Portogallo e in Austria — del presidente della Repubblica, ma più di tutto per ciò che di pregnante questo presidenzialismo significa nel contesto italiano.

Mentre astrattamente è possibile coniugare lo Stato democratico con le più varie

forme di governo, nel contesto italiano i pericoli di concentrazione del potere sono evidenti. Non mi riferisco dunque all'esperienza statunitense di governo diviso, di situazioni di stallo di necessità di compromessi; ma ciò che non è senza pericolo nemmeno in America, per quello che ho detto prima, diventerebbe gravemente autolesionistico in Italia, paese nel quale non esistono le condizioni di fondo per realizzare i risultati del presidenzialismo americano.

Da noi avremmo invece la concentrazione di poteri, peggiorata, del semipresidenzialismo di tipo francese. E avremmo anche, con l'elezione del *premier* di tipo israeliano, da sperimentare a partire dall'autunno del 1996, una situazione in cui il Parlamento — la *Knesset* in Israele — sarebbe costretto ad assistere anche ad abusi senza poter rimuovere il *premier*, perché ciò comporterebbe lo scioglimento dello stesso Parlamento.

Questo pericolo di concentrazione del potere non è allontanato dalla previsione che anche il collega Cassese, nel suo ultimo lavoro su maggioranza e minoranza, ha prospettato. Egli ha scritto che, se si danno due legittimazioni democratiche parallele ed indipendenti all'esecutivo e al legislativo, si realizza la loro indipendenza: sostanzialmente, il Governo, che non è figlio del Parlamento, non è più in grado, attraverso la questione di fiducia o altro, di ricattare in qualche modo le Camere. Ma ciò vale per l'America, dove con la separazione dei poteri e l'evanescenza dei partiti è possibile realizzare questa condizione di separatezza e di indipendenza. In Francia accade invece il contrario: in 37 anni di V Repubblica, vi sono stati 34 anni di potere concentrato nel Presidente della Repubblica, un potere che esclude la responsabilità. Il Presidente della Repubblica è infatti irresponsabile politicamente per definizione, non è rimuovibile neppure quando, come in America, sfiora situazioni di *impeachment* o di pessimo governo. Egli, quindi, corre il rischio di calpestare principi fondamentali dello Stato di diritto, come la distinzione delle competenze. Vi è un potere di avocazione di tutti gli affari da parte del Presidente della Repubblica, a seconda delle sue scelte, con una influenza di fatto che va dall'urbanistica di

Parigi fino alle decisioni di politica estera, che sono risultate determinanti per impedire che la Francia contribuisse a fare l'unificazione politica dell'Europa prima che si realizzasse l'unificazione tedesca.

Quale altro fascino si può trovare, allora, per il trasferimento del regime gollista della V Repubblica in Italia? Per i nostri giovani studiosi il fascino era costituito soprattutto dalla contrapposizione del potere di Stato valorizzato da De Gaulle agli interessi partitcolari rappresentati dai gruppi di potere e dalle *lobbies* in Parlamento. Ma come si può, in Italia, pensare di valorizzare questo potere di Stato come potere della istituzione Governo, visto che avremmo soprattutto una prevalenza degli interessi privati di un'azienda sull'interesse pubblico della nazione? L'idea del «volante», che ieri è stata espressa dall'onorevole Berlusconi, mi preoccupa. Il «volante» è unico: il compianto Nenni parlava della stanza dei bottoni; ma i bottoni possono essere distribuiti, una parte a Palazzo Chigi, una parte in Parlamento, una parte al Quirinale ed una anche...

GIACOMO GARRA. I bottoni esistono solo sulle livree dei commessi!

LEOPOLDO ELIA. ... nella Corte costituzionale. Quell'immagine suggerisce pienamente l'idea del potere come comando, un'idea che rifugge da quelle distinzioni, da quella diffusione bilanciata del potere che è propria di tutte le liberaldemocrazie occidentali.

Ciò non significa che noi non vogliamo le riforme dei rapporti tra Parlamento e Governo. La questione può porsi così: come introdurre e consolidare una figura di *leader* ed un ruolo di *leadership* di governo che non degeneri in monocrazia plebiscitaria e sia assoggettabile ad un controllo che in casi eccezionali possa risolversi anche nella rimozione del *premier* e del suo governo senza però che tale controllo degeneri a sua volta in un potere di ricatto esercitato da partiti e correnti in forme assembleari.

Noi non abbiamo alcuna nostalgia del vecchio centrismo, né della proporzionale. Vogliamo governi di legislatura che non prevedano l'elezione diretta del *premier* ma l'indicazione del *leader* a Presidente del

Consiglio, con la forza che gli può derivare, oltre che dal sistema elettorale, dalle versioni tedesca o spagnola del cancellierato, che hanno in comune la sfiducia costruttiva. È vero, alcuni anni fa dubitavo dell'efficacia di questo strumento, ma mi arrendo alla realtà. Quando Kohl, dopo il non riuscito tentativo di Barzel, nel 1982 ha usato la sfiducia costruttiva per sostituire Schmidt, ha dimostrato l'efficacia di questo strumento per stabilizzare il governo. Preferisco comunque il sistema della mozione di sfiducia di tipo spagnolo, con la proposta di un nuovo presidente del governo, perché è più flessibile e non prevede lo scrutinio segreto come accade invece per l'elezione del cancelliere tedesco. Del resto, non a caso la proposta della mozione di censura con indicazione di un *leader* alternativo era stata formulata proprio dall'onorevole Tosato, una delle eminenti figura della nostra storia costituzionale.

Certamente, non vi è solo la questione del potere di sfiducia costruttiva ma anche quella del potere di scioglimento, ossia la promozione di un potere di scioglimento da parte dell'esecutivo (chiedendolo ed ottenendolo dal Capo dello Stato); vi è la questione dell'arsenale di armi per il Governo in Parlamento, soprattutto per ciò che riguarda l'articolo 81 della Costituzione ed il mantenimento degli equilibri finanziari; vi è il problema del riordino delle fonti perché il decreto-legge, così com'è, è una rovina non solo perché espropria il Parlamento, ma soprattutto perché impedisce la delegificazione, cementificando le norme in modo disordinato e caotico cosicché è poi impossibile reintrodurre l'ordine delle fonti.

Oltre la riforma degli ordinamenti per dare al Governo, all'amministrazione, ma anche al Parlamento una piena efficacia di rendimento, con un dialogo tra Governo e maggioranza che non esiste nei regimi presidenziali perché il presidente eletto tende ad essere circondato da *yes-men*, da cortigiani, e non ha più il polso della situazione, come non lo ebbe De Gaulle (*Applausi dei deputati del gruppo del partito popolare italiano*) nel 1969 quando affrontò il popolo con il famoso referendum che dette poi luogo alle sue dimissioni, occorre predispor-

re modifiche anche in materia elettorale e, senza timore di «perdere sangue» a favore di qualcun altro, sfruttare le capacità aggregative del sistema a doppio turno. Prima delle elezioni cerchiamo almeno di eliminare quella differenza tra Camera e Senato che ha dato luogo alla disparità di due maggioranze: Facciamo in modo che vi sia tendenziale parità di risultati tra Camera e Senato, anche perché quest'ultimo, come seconda Camera trasformata, potrà svolgere non solo un ruolo nell'ambito del sistema ma, con il bicameralismo processuale, anche un ruolo di Camera di riflessione e di consiglio sulle leggi principali che la Camera dei deputati sarà chiamata a votare.

Concludo dicendo che tutto questo è indipendente, nella mia esposizione, da quello che avverrà in ordine alle elezioni. Questa data delle elezioni è veramente un'altra storia e non voglio in nessun modo collegarla a tali sviluppi, augurandomi, tuttavia, che il problema dell'articolo 138 possa essere risolto, a beneficio di tutti, prima delle prossime elezioni politiche, nel quadro di un crescente bipolarismo, che non è il bipartitismo, ma che in alcuni tratti deve riprodurre gli effetti.

Il dibattito di questi mesi ci ha resi ancora più consapevoli della vitalità del sistema costituzionale italiano e tutti i deputati del partito popolare, ma anche altri membri di questa Assemblea, si riconoscono pienamente nella rivendicazione della Costituzione che ha compiuto don Giuseppe Dossetti, al quale invio da quest'aula, che conobbe suoi memorabili interventi, il mio saluto e l'espressione della mia profonda gratitudine (*Vivi applausi dei deputati dei gruppi del partito popolare italiano, progressisti-federativo, di rifondazione comunista-progressisti, i democratici e della componente comunisti unitari del gruppo misto — Congratulazioni*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il deputato Berlusconi. Ne ha facoltà.

SILVIO BERLUSCONI. Signor Presidente, signori deputati, precisamente un anno fa, il 2 agosto, ebbi l'onore di parlare alla Camera, come Presidente del Consiglio, in

risposta ad atti ispettivi di parlamentari della maggioranza e dell'opposizione. Ricorderete, signori deputati, che la situazione politica era fortemente surriscaldata: maggioranza ed opposizione non trovavano alcun terreno di intesa. Il voto aveva designato al Governo i moderati ed i riformatori del polo della libertà, mentre i progressisti erano il gruppo più forte dell'opposizione. I toni della contesa politica erano assai aspri e si parlava apertamente di crisi di Governo: regnava una sovrana incomunicabilità.

Oggi non parlo dal banco del Governo, ma sento la responsabilità e l'orgoglio di parlare come *leader* del polo della libertà e del buon governo, che parla con una sola voce. Intervengo, perciò, anche a nome di alleanza nazionale, del centro cristiano democratico, dei cristiano democratici uniti, della lega italiana federalista, dell'unione federalista, dei federalisti e liberaldemocratici e dei riformatori (*Applausi dei deputati dei gruppi di forza Italia, di alleanza nazionale, del centro cristiano democratico e federalisti e liberaldemocratici — Commenti di deputati dei gruppi progressisti-federativo e del partito popolare italiano — Si ride*). Tali gruppi parlamentari mi hanno dato congiuntamente mandato di rappresentare qui la nostra comune posizione sulle riforme costituzionali, che deriva da comuni principi e da un comune sentire.

Non voglio ora rievocare i fatti successivi al discorso di un anno fa ed il loro significato per la vita di questo paese. Mi limito a ricordare che al termine del mio intervento rivolsi un appello, all'opposizione costituzionale, che suonava così: incalzateci, controllateci, criticateci, opponetevi con ogni mezzo alle nostre decisioni, preparatevi a sostituirci dopo le prossime elezioni politiche, ma riconoscete la nostra legittimità a governare e lasciateci lavorare, lasciateci attuare il programma per l'Italia che abbiamo proposto agli elettori e che questi hanno scelto. Nelle democrazie che funzionano — ebbi modo di concludere — si fa così.

La questione istituzionale di cui oggi discutiamo nasce da lì, dal concreto di quello scontro politico asprissimo.

Per decenni nel nostro paese si è discusso in ogni forma ed in ogni modo di riforme

costituzionali, di urgenti mutamenti del sistema politico, di grandi svolte e correzioni rispetto alla lunga storia della prima Repubblica. È stato un dibattito alto e severo nei suoi contenuti, al quale hanno dato un contributo grandi personalità della nostra vita pubblica. Ma quel dibattito era viziato da una certa astrattezza di fondo; si capiva che le cose di cui si discuteva erano considerate con un interesse estrinseco di tipo dotto ed accademico, senza un diretto collegamento con la realtà della battaglia politica e civile. L'Italia dei partiti, fondata sul sistema elettorale proporzionale e sulla dottrina non scritta del consociativismo, si permetteva il lusso di immaginare un futuro che però non doveva arrivare mai. Il delicato equilibrio dei rapporti consociativi tra partiti-Stato poteva essere messo in discussione solo e soltanto con il pensiero, con la fantasia costituzionale: i fatti e con essi il debito pubblico e la credibilità internazionale del paese andavano in un'altra direzione.

Quell'equilibrio oggi non esiste più. Il referendum che ha introdotto in Italia il sistema maggioritario e poi il concreto funzionamento di questo sistema con il voto del 27 marzo 1994, hanno creato nuove condizioni ed un nuovo scenario per tutti. Nel nuovo sistema politico, per quanto testardi e scaltri siano i tentativi di restaurare surrettiziamente le vecchie abitudini, non deve esserci più spazio per il vecchio balletto dei governi che durano un'effimera stagione, per il sequestro della decisione politica da parte di potenti apparati di partito, per una logica di rinvio dei problemi e di crisi permanente dello Stato.

I cittadini con il sistema maggioritario hanno conquistato il diritto di votare per coalizioni chiaramente alternative tra loro, per programmi diversi che esprimono culture e sensibilità diverse e spesso opposte e, soprattutto, hanno il diritto di costruire con il loro voto una seria stabilità politica, fornendo ai governi il tempo utile e gli strumenti utili per attuare i programmi di cui sono espressione. A questo diritto corrisponde la possibilità inequivoca di cambiare — al termine di un mandato di legislatura — Governo e maggioranza.

La politica così diventa un'occasione civi-

le ed un momento alto di espressione della società civile, anziché una professione a vita. La classe di governo non è, e non deve più essere, buona per tutte le stagioni, le facce non devono più essere le stesse per mezzo secolo. Il compito di chi fa politica, se vuole confermare il consenso di cui gode, non è più quello di autoriprodursi e di perpetuarsi: chi fa politica deve fare cose utili per il proprio paese. Se ci riesce, resta per un tempo circoscritto; se non ci riesce, va via.

La questione istituzionale, il problema dello strumento di guida del Governo, del volante che deve essere dato a chi guida lo Stato, si pone dunque in tutta la sua concretezza solo e soltanto oggi. Stavolta bisogna decidere per un grande cambiamento, per una grande svolta, per una grande riforma.

Ho apprezzato l'ipotesi, che è stata avanzata anche da molti deputati del polo, che la grande riforma a cui dobbiamo lavorare sia deliberata da un'assemblea costituente per meglio scandire la discontinuità tra la nuova fase della Repubblica e quella che ci stiamo lasciando alle spalle. Ma questa ipotesi, che avevo giudicato poco praticabile per motivi sostanziali e che comunque — per i tempi necessari — allontanerebbe nel tempo l'obiettivo del cambiamento, non ha in ogni caso incontrato quel consenso diffuso e generalizzato a cui dovrebbe aspirare un'assemblea costituente realmente legittimata. In queste condizioni, temo che essa si risolverebbe in una forzatura. È bene quindi che alla grande riforma si ponga mano nella prossima legislatura, utilizzando l'apposito procedimento di revisione costituzionale regolato dall'articolo 138.

In questa direzione ci siamo dichiarati e ci dichiariamo favorevoli ad una revisione della nostra forma di governo che veda il vertice dell'esecutivo insediato direttamente e senza mediazioni dal voto degli elettori (*Applausi dei deputati dei gruppi di forza Italia, di alleanza nazionale, del centro cristiano democratico e dei federalisti e liberaldemocratici*); un esecutivo che tragga la sua forza e legittimazione a governare dall'investitura diretta dei cittadini e non dalle difficili, mutevoli e sempre precarie intese tra i partiti.

Quale sia lo sbocco finale di un Governo

che per sopravvivere debba fare conti quotidianamente con maggioranze parlamentari che il più delle volte sono tali soltanto di nome, e che sono invece percorse al loro interno da divergenze, disomogeneità o vere e proprie fratture latenti, lo insegna la nostra storia istituzionale, anche recente: governi deboli, prigionieri di maggioranze che riescono a stare insieme solo facendo dello scambio politico e della dissoluzione della finanza pubblica la loro vera identità politica e la loro più profonda ragion d'essere.

Per governi di questo genere non può esservi posto nell'Italia che vogliamo, nel sistema istituzionale che costruiremo e per il quale chiederemo il sostegno degli elettori. Il Governo ha da essere autorevole, trasparente, responsabile della sua politica di fronte ai cittadini; deve essere capace di difendere la sua politica (sulla quale ha raccolto il consenso elettorale) dai sotterfugi, dagli intralci, dai trabocchetti e dalle congiure di palazzo. Il Governo, l'istituzione più debole nell'attuale organizzazione costituzionale, deve essere dotato di strumenti efficaci di iniziativa politica e dei poteri necessari per dare attuazione e seguito al suo programma. Nella nostra storia, questo non è mai stato. Ogni legge, ogni decisione, anche quelle di minimo rilievo, è misura occasionale, contingente, provvisoria. E non si richiede che le leggi siano pensate nel contesto di un disegno strategico, di linee coerenti di politica pubblica.

Nella mia esperienza di Governo ho potuto direttamente constatare quale sia l'assenza di responsabilità ai diversi livelli e la grave mancanza di efficaci strumenti a disposizione dell'esecutivo, e ho potuto apprendere quanto profondi ed insanabili siano i guasti che tutto ciò ha comportato per la vita pubblica.

Alla debolezza dell'istituzione Governo si è sempre accompagnata — né poteva passare altrimenti — la debolezza del Parlamento, che si mostra sempre più incapace di elaborare coerenti linee di indirizzo politico e di assumere con tempestività quelle grandi decisioni alle quali, nei diversi ambiti della vita associata, i tempi ci costringono. La lentezza, la macchinosità del procedimento legi-

slativo, la dispersione delle attività delle Camere in una miriade di piccole misure e provvedimenti minimi, che servono questa o quella piccola clientela, hanno portato alla legificazione di ogni settore dell'ordinamento, che impedisce a qualsiasi Governo, anche se animato da buone intenzioni, di farsi protagonista di un'attività riformatrice. All'insegna della centralità del Parlamento, le Camere si sono occupate di tutto, riducendo lo spazio di azione dell'esecutivo entro margini ridottissimi e impedendo al Governo di esercitare quella funzione esecutiva che gli deve competere, senza peraltro riuscire — aggiungo — a garantire un efficace sistema di controllo.

L'unico strumento che il Governo ha a disposizione per far sentire la sua voce è il decreto-legge. Ma di questo strumento eccezionale e straordinario la prassi del nostro sistema costituzionale ha imposto un uso distorto e deviante, trasformandolo in un normale ed ordinario strumento di governo che viene utilizzato, ormai senza limiti, in ogni materia: decreti-legge in materia elettorale, decreti-legge in materia di libertà, perfino decreti-legge con quali viene soffocato il pubblico dibattito in campagna elettorale (*Applausi dei deputati dei gruppi di forza Italia, di alleanza nazionale, del centro cristiano democratico e dei federalisti e liberaldemocratici*), in momenti cioè nei quali la democrazia deve assumere la pienezza del suo significato sostanziale e celebrare il suo momento più elevato.

Sarebbe ingeneroso imputare ai singoli governi l'esclusiva responsabilità dell'uso distorto del decreto-legge e della prassi aberrante della reiterazione, che lo trasforma in ordinario e permanente strumento di legificazione sottratto ad ogni forma di controllo.

È il Parlamento, per lo più sperduto dietro cure minute, sono le forze politiche, i partiti nella loro cronica incapacità decisionale a premere perché i governi, anche se privi di obiettivi consapevoli e di linee generali di indirizzo prestabilite e condivise da una maggioranza omogenea, legiferino in via straordinaria e precaria.

Ecco, da noi per governare al minimo è necessario il massimo di precarietà e di straordinarietà. È tempo che tutto ciò fini-

XII LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 2 AGOSTO 1995

sca! È tempo che con l'investitura diretta del suo vertice il Governo acquisti autorevolezza e capacità decisionale e disponga di strumenti ordinari di intervento. È tempo che, nel rispetto della separazione dei poteri e in una diversa visione del rapporto tra esecutivo e legislativo, il Parlamento non invada potestà esecutive, limiti la sua azione a norme di legge semplici, chiare e generali e cessi di ingombrare il campo di leggine (*Commenti*).

ENZO FLEGO. Mussolini due!

SILVIO BERLUSCONI. Insomma, ci vuole l'elezione diretta del vertice dell'esecutivo!

Coloro che per anni si sono alimentati al presente sistema, che ha profondamente alterato la logica della separazione dei poteri; coloro che hanno diffuso i loro metodi politico-clientelari basati sul proporzionalismo e sulle leggine di spesa — questa quota a te che sei il partito di maggioranza relativa, quest'altra quota a te che sei il principale partito dell'opposizione, quest'ulteriore quota anche a te, che pur essendo piccolo, hai un forte potere di interdizione (*Vivi commenti*) —, tutti costoro sono insorti alla nostra proposta di riforma! (*Applausi dei deputati dei gruppi di forza Italia, di alleanza nazionale, del centro cristiano democratico e dei federalisti e liberaldemocratici — Applausi polemici del deputato Leoni Orsenigo!*)

Dopo essersi spartiti lo Stato e la società civile, dopo essersi inseriti in ogni più remoto ambito della vita sociale, portandovi filosofie lottizzatrici ed assistenziali, dopo aver spinto lo Stato e le istituzioni al collasso finanziario e ai margini del processo di unificazione europea, alcuni inveterati protagonisti del passato si arroccano a protezione di questo sfascio che hanno contribuito in misura non lieve a determinare! (*Vivi applausi dei deputati dei gruppi di forza Italia, di alleanza nazionale, del centro cristiano democratico e dei federalisti e liberaldemocratici*).

All'idea di un risolutivo rafforzamento dell'esecutivo che solo dall'elezione diretta e dall'attuazione piena del principio della

separazione dei poteri può venire; all'idea di un ambito proprio di competenze costituzionali del Governo, sottratto alla logica della mediazione continua e pervasiva (anche sui provvedimenti più scontati e doverosi); all'idea della costruzione di un'autonomia istituzionale dell'esecutivo e di una legittimazione propria, i nostalgici del proporzionalismo e della consociazione insorgono. Si dichiarano non protetti e chiedono garanzie.

GIORGIO NAPOLITANO. Mi scusi, onorevole Berlusconi: queste idee non sono tratte in nessuna proposta di revisione costituzionale! Non ce n'è una sola!

PRESIDENTE. Deputato Napolitano, cortesemente!

GIOVANNI ZEN. Questa è mistica del capo!

SILVIO BERLUSCONI. E la garanzia quale sarebbe? Blindiamo la nostra Costituzione, costruiamole attorno una muraglia invalicabile, facciamo sì che per la riforma che ci viene proposta occorran maggioranze irraggiungibili, modifichiamo il procedimento di revisione in modo che la vera revisione, di cui c'è bisogno, non possa aver luogo.

Questa inversione delle linee di tendenza della nostra storia, segnata da un referendum che ha impresso al nostro sistema una spinta verso il bipolarismo non così facilmente reversibile nel breve periodo, ...

PAOLA DE BIASE GAIOTTI. Ma non eri da quella parte tu?

SILVIO BERLUSCONI. ... questa inversione negli ambiti variegati della sinistra, che pure si proclamano liberali e anzi impartiscono un po' a tutti lezioni di liberalismo, pretende di avere una giustificazione ideale.

L'elezione diretta del vertice dell'esecutivo comporta la personalizzazione della politica e contiene pericoli autoritari, essi dicono. Con questa proposta — ecco la parola d'ordine delle sinistre — si vogliono azzerare le libertà.

L'equazione tra elezione diretta del vertice dell'esecutivo e sistema autoritario è però

un falso. Bisogna smetterla di falsificare le proposte altrui (*Proteste dei deputati del gruppo progressisti-federativo*).

Se le sinistre ritengono che il sistema che ci ha governato sia buono, se intendono perpetuarlo chiamandone a raccolta tutti gli eredi,...

PAOLA DE BIASE GAIOTTI. Stanno lì gli eredi!

SILVIO BERLUSCONI. ... se intendono curare quel malato grave che sono le nostre istituzioni con finte riforme che lasciano tutto come è — e magari ci si riesce conquistando posizioni di ulteriore privilegio con sacrificio del paese —, abbiano il coraggio di dirlo e di assumersene davanti a tutti la responsabilità (*Applausi dei deputati dei gruppi di forza Italia, di alleanza nazionale, del centro cristiano democratico e federalisti e liberaldemocratici*).

Volete che con una riforma costituzionale sia posto ai governi l'obbligo di pareggio di bilancio? O volete lasciarvi libere le mani e scegliere lo sbilancio e l'aggravio delle condizioni della finanza pubblica come strumento di conquista e di mantenimento del consenso?

Le nostre libertà, quelle che sono scritte nella parte I della Costituzione, sono care a noi, prima di tutto. E noi vogliamo che quelle libertà civili, politiche, amministrative e sociali siano preservate e realizzate. Non sarà certo l'elezione diretta dell'esecutivo a conculcarle. Questa anzi contribuirà a renderle effettive.

Un mutamento della nostra forma di governo con il sistema presidenziale noi lo vediamo come la sola via praticabile non solo per favorire la nascita e il consolidarsi di aggregazioni politiche solide, orientate a competere per la guida del Governo, ma anche per inverare quelle libertà che la consociazione ha negato rendendo precarie le basi finanziarie sulle quali un moderno sistema di libertà si regge.

GIOVANNI ZEN. E tu hai fatto fortuna!

SILVIO BERLUSCONI. Nulla vogliamo toccare e per parte nostra nulla sarà toccato dei

principi sostanziali della Costituzione. Da quando anche voi delle sinistre avete riconosciuto che la Costituzione economica non è una variabile indipendente del sistema di libertà, da quando, proclamativi liberali, dichiarate di credere nel mercato come bene fondamentale ripudiando — non tutti, in verità — la vostra vecchia idea, quella che chiamavate la democrazia progressiva che doveva portare con l'egemonia dell'ideologia marxiana alla collettivizzazione ed al superamento del mercato e della libera iniziativa economica, ebbene dopo tutti questi fondamentali cambiamenti, quel sistema di libertà e di diritti fondamentali, finalmente da inverare, può diventare la casa comune.

L'idea di libertà che abbiamo in mente e che guarda al mercato, alla produzione, al lavoro, all'inventiva, all'intelligenza ed alla cultura come le nostre autentiche risorse che possono portarci a competere alla pari con le nazioni progredite, non ha nulla a che spartire con il liberismo selvaggio e darwiniano. I diritti sociali, colleghi delle sinistre, non sono solo questione vostra. Essi fanno parte della nostra cultura e sono legati a quell'idea di solidarietà tra gli uomini dalla quale il nostro liberalismo in economia non è disgiunto (*Applausi dei deputati dei gruppi di forza Italia, di alleanza nazionale, del centro cristiano democratico e federalisti e liberaldemocratici*). Ma c'è una differenza tra noi e voi: i diritti sociali per noi non sono una variabile indipendente rispetto alle condizioni della finanza pubblica! La sostanziale assenza di governi autorevoli e legittimati, che non fossero prigionieri delle consorterie della spesa pubblica e che non considerassero il crescente indebitamento dello Stato come una condizione benefica e comunque ineliminabile nel *welfare State*, è per noi la causa prima del disastro finanziario e morale della cosa pubblica!

L'azione diretta del vertice dell'esecutivo che, con una forte legittimazione di investitura, ponga il Governo al riparo delle consorterie politiche della spesa pubblica, è per noi la chiave di volta che può determinare un diverso modo d'essere del rapporto tra cittadino e Stato! L'elezione diretta del vertice dell'esecutivo rende questo responsabile delle politiche pubbliche di fronte agli elet-

tori! Il rafforzamento dell'esecutivo e la sua preminente responsabilità della politica finanziaria e di bilancio concorrono a mantenere i diritti sociali nel loro ambito naturale, a legarli alle condizioni della finanza pubblica, a far sì che essi non trasformino — come è accaduto da noi — lo Stato sociale in Stato assistenziale.

La riforma che proponiamo riguarda dunque il modo d'essere e di funzionare di una Costituzione che mantiene intatto un patrimonio di valori che appartiene alla tradizione e che, anzi, intende svolgerlo in maniera equilibrata, collocando alla base dell'intero edificio un sistema di diritti che, in campo economico, guardano all'impresa e all'iniziativa privata come al motore del sistema produttivo e, in campo sociale, guardano alla finanza pubblica come condizione *sine qua non* di qualunque aspettativa il cui soddisfacimento richieda l'intervento finanziario dello Stato!

MARIO MODESTO DELLA ROSA. Tutte cazzate! (*Vive proteste dei deputati dei gruppi di forza Italia, di alleanza nazionale, del centro cristiano democratico e federalisti e liberaldemocratici*).

MARIO FERRARA. Perché non interviene, Presidente? Lo deve richiamare!

PRESIDENTE. Prego...

ALFREDO BIONDI. Lo deve richiamare!

ALESSANDRO BERGAMO. Vergogna!

SILVIO BERLUSCONI. Il sistema che abbiamo in mente tende a valorizzare il mercato non solo come luogo ove si produce il benessere della nazione, ma dove si indirizzano e trovano appagamento aspettative di servizi efficienti, di beni materiali, morali e culturali; aspettative che, nell'età del consociativismo, guardavano ai pubblici poteri e relegavano il mercato e le imprese in una posizione subalterna.

Nel sistema che vogliamo, il rafforzamento dei poteri dell'esecutivo si accompagna ad un rafforzamento del mercato e dei suoi

protagonisti. La privatizzazione pressoché totale dell'economia pubblica è perciò una premessa perché il disegno si realizzi (*Applausi dei deputati dei gruppi di forza Italia, di alleanza nazionale, del centro cristiano democratico e federalista e liberaldemocratici*)! Ma in questo stesso sistema si rafforza anche il Parlamento che, oltre ad essere il vertice della legislazione generale e della tutela delle libertà (le cosiddette riserve di legge in materia, appunto, di libertà devono essere mantenute, affinché ogni disciplina sia posta a seguito di un dibattito pubblico che dia voce alla maggioranza e alla opposizione) deve diventare la sede del controllo stringente dell'attività dell'esecutivo affinché questa sia sempre più attività trasparente! La minoranza dovrà vedere rafforzato il proprio ruolo con la elaborazione di un vero e proprio statuto delle opposizioni (*Applausi dei deputati del gruppo di forza Italia*). Nell'ambito di tale statuto, potranno essere addirittura previste forme di ricorso diretto alla Corte costituzionale a tutela dei diritti e dello *status* di parlamentare tutte le volte in cui le maggioranze, con propri atti, abbiano conculcato la posizione delle minoranze.

Ma c'è un altro problema di fondo: il federalismo in un equilibrato sistema di bilanciamenti verso il completamento di una vera e propria democrazia maggioritaria, vanno rinvigorite le autonomie (*Commenti dei deputati del gruppo della lega nord*). Il principio fondamentale dell'unità e indivisibilità della Repubblica, scritto nell'articolo 5 della Costituzione, deve essere mantenuto fermo, sottratto a qualunque tentativo di revisione e protetto da tutte le istituzioni statali, anche contro i tentativi di minarne il valore etico, con virulente promesse di secessione simboleggiate dalla goffa creazione di parlamenti del nord! (*Vivissimi, prolungati applausi dei deputati dei gruppi di forza Italia, alleanza nazionale, del centro cristiano democratico e federalisti e liberaldemocratici — Applausi polemici dei deputati del gruppo della lega nord — Commenti del deputato Vido — Deputati del gruppo della lega nord scandiscono il nome «Bettino» — Vive proteste dei deputati dei gruppi di forza Italia, di alleanza nazionale, del*

centro cristiano democratico e federalisti e liberaldemocratici).

GIUSEPPE TATARELLA Presidente, è una vergogna!

SERGIO COLA. È parziale! Lei deve andare a fare il presidente a Mantova!

MARIO FERRARA. Vattene!

SILVIO BERLUSCONI. La nostra fedeltà ai principi (*Vive proteste dei deputati del gruppo della lega nord*)...

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi! Il deputato Berlusconi sta svolgendo il suo intervento (*Proteste dei deputati dei gruppi di forza Italia e di alleanza nazionale, che si levano in piedi*).

Invito i colleghi a sedersi! (*Reiterate, vive proteste*). Colleghi, lasciate terminare il deputato Berlusconi! Colleghi!

Prego, deputato Berlusconi, prosegua.

SILVIO BERLUSCONI. La nostra fedeltà, dicevo, ai principi fondamentali è assai più salda di quella di chi, per miope tatticismo politico, avendo evidentemente perduto ogni idealità e non sapendo più liberarsi da un machiavellismo fine a se stesso, blandisce il vero nemico della Costituzione come possibile alleato contro le forze autenticamente riformatrici presenti nel paese (*Commenti dei deputati del gruppo della lega nord*).

Fermo dunque il principio di indivisibilità della Repubblica, bisogna avviare, finalmente, il percorso delle autonomie, come del resto espressamente previsto dalla nostra Costituzione. Dico «avviare», perché i salti in avanti verso un federalismo oscuro e parolai vengono proposti e trovano sorprendentemente seguito — un seguito tutto tattico e strumentale — senza che in Italia la strada di un vero Stato regionalista e delle autonomie sia stata neppure tentata. Le regioni e gli enti locali debbono avere competenze proprie ed esclusive in materie in cui lo Stato non deve interferire con proprie leggi, né l'esecutivo esercitare poteri politici sotto le mentite spoglie del controllo di legittimità. I controlli statali di legittimità o

di merito sull'attività delle regioni vanno tutti aboliti, deve restare solo la tutela giurisdizionale dei singoli e dei gruppi davanti ai giudici competenti.

Le regioni debbono avere quell'autonomia finanziaria, sia sul versante dell'entrata sia sul versante della spesa, che la Costituzione vagamente promette e che le leggi ordinarie hanno sistematicamente negato, riducendo regioni ed enti locali a soggetti erogatori di spese predeterminate nella qualità e nella quantità. Leggi statali hanno contribuito a deresponsabilizzare i diversi livelli di governo: lo Stato, che di fronte alla grave inadeguatezza dei servizi ha sempre potuto dire che la responsabilità è delle regioni alle quali spettano le competenze materiali sull'organizzazione e sull'erogazione di una molteplicità di servizi, la regione che ha sempre potuto dire — ed ha sempre detto — che l'entità delle risorse è stabilita dallo Stato e che la direzione della spesa pubblica è vincolata per decisioni statali. Come nei rapporti tra Parlamento e Governo, così in quelli tra Stato e regioni, nulla funziona, ma nessuno è responsabile di alcunché.

Con l'autonomia finanziaria le regioni disporranno finalmente di propri indirizzi politici e ne saranno esclusivamente responsabili, con l'ovvia precisazione che la capacità impositiva che va riconosciuta alle regioni non potrà rappresentare per esse una risorsa finanziaria esaustiva e che continueranno ad essere necessari trasferimenti di risorse verso le regioni più sfortunate, per ragioni di solidarietà, anche territoriale, che fanno una ed indivisibile la nostra Repubblica (*Applausi dei deputati dei gruppi di forza Italia, di alleanza nazionale, del centro cristiano democratico e federalisti e liberaldemocratici*).

Ma le regioni, a loro volta, non possono soffocare le autonomie minori, che sono la dimensione nella quale la stessa autonomia trova il suo più denso significato storico e sociologico. L'organizzazione dei poteri pubblici su base territoriale deve quindi essere improntata al principio di sussidiarietà, che nella nostra visione è anche un grande principio di libertà e che riguarda gli stessi rapporti tra società ed istituzioni. Alla base

vi sono la società civile, gli individui e la loro possibile sfera di azione. Tutti i bisogni di beni, di acquisto di servizi, tutte le aspettative che i singoli possono soddisfare da soli, senza la necessità del sostegno pubblico, fanno parte dell'ambito di libertà di una società moderna, che è segnato da un limite entro il quale lo Stato ha solo compiti di disciplina e di regolamentazione. Dove, invece, gli individui da soli non riescono — e qui già occorre distinguere i cittadini a seconda delle loro condizioni economiche e sociali — soccorre la comunità territoriale immediatamente più vicina, la cui sfera di competenze si spinge fino al punto in cui ad un livello territoriale superiore si può far meglio e a costi minori; il tutto in un processo ascendente e non discendente, che parte dai singoli cittadini e giunge fino alle comunità sovranazionali, rispetto alle quali lo Stato è solo una dimensione intermedia.

È, poi, necessaria una riforma dell'attuale sistema bicamerale che, anche per l'eccessivo numero dei parlamentari, comporta un inutile spreco di lavoro e lungaggini dei procedimenti decisionali quali nessuna moderna democrazia potrebbe e può sopportare. Tale riforma dovrà essere nel senso della trasformazione della seconda Camera in un organo rappresentativo delle autonomie locali; sarà questo il luogo dove le competenze spettanti ai diversi livelli territoriali troveranno la prima e più importante garanzia politica e dove il principio di sussidiarietà troverà la sua protezione.

Il completamento della forma di governo a elezione diretta del vertice dovrà venire da un pregnante sistema di protezione dei diritti fondamentali, che deve rovesciare il rapporto tra Stato e cittadini e che dovrà essere la base e al tempo stesso il coronamento dell'edificio. Tutti coloro che saranno lesi in un loro fondamentale diritto da un atto dei pubblici poteri (non importa se del Parlamento, del Governo, della pubblica amministrazione o dei giudici) dovranno avere la possibilità di ricorrere efficacemente fino alla Corte costituzionale. È questa, fra tutte, la garanzia che ci è più cara e nella quale proponiamo le maggiori speranze per la piena realizzazione di una vera democrazia nel nostro paese.

Non siamo in presenza di garanzie rivendicate dalle opposizioni parlamentari che sono, certo, importanti ma non esaustive perché nel Parlamento non si esaurisce la vita di uno Stato; si tratta, invece, di offrire garanzie ai cittadini. L'ampiezza e l'efficienza di tali garanzie danno la reale misura del grado di civiltà raggiunto dal paese.

Dopo tanto vano vociare sui diritti, tenuti presenti in Italia solo in quanto comportavano un'utilità politica per i partiti, si deve oggi guardare al cittadino libero, non protetto dall'appartenenza politica perché dal cittadino deve partire il processo riformatore e verso il cittadino deve orientarsi.

Merita infine qualche considerazione l'ipotesi di innalzare il *quorum* dell'articolo 138 per rendere più ardua la revisione della prima parte della Costituzione. Le riforme che abbiamo in mente, e che saranno i punti salienti del programma politico del polo, non mirano certo ad eliminare o anche soltanto ad attenuare le libertà fondamentali; sono semmai intese a potenziarle e a far sì che esse divengano principi attivi, libertà reali dei cittadini.

Non abbiamo pertanto alcuna obiezione d'ordine generale a che i principi fondamentali di libertà siano rin vigoriti e resi più difficilmente modificabili anche attraverso garanzie formali. È su tali principi di libertà che dobbiamo verificare la possibilità, la necessità di costruire insieme la casa autenticamente comune. Mi limito a pochi esempi.

Riserve ci vengono dal fatto che non siamo certi che vi sia identità di vedute sul modo di intendere quelle libertà e siamo colti dal sospetto che sia diffusa tra i nostri oppositori una visione molto ideologica, che considera quelle libertà come strumento di superamento del sistema economico di mercato. Non siamo neppure certi che abbiate la nostra stessa sensibilità per le garanzie di libertà individuali, sulle quali la prima parte della Costituzione è imperniata. Quando leggiamo, ad esempio, nell'articolo 13 della Costituzione, che la libertà individuale è inviolabile, siamo certi di assumere il termine «inviolabile» nella sua accezione più piena e collochiamo tale libertà nel punto più elevato del sistema dei valori?

ANTONIO SODA. Non offendere gli altri, che lo hanno scritto quell'articolo!

PRESIDENTE. Deputato Soda!
Prosegua, deputato Berlusconi.

SILVIO BERLUSCONI. Altrettanto ci accade quando leggiamo nell'articolo 14 della Costituzione che la libertà domiciliare è inviolabile, o ancora, nell'articolo 15, che inviolabili sono la segretezza della corrispondenza e delle comunicazioni o che inviolabile è il diritto di difesa in ogni stato e grado del giudizio. Quando, nell'articolo 27 della Costituzione, leggiamo che nessuno può essere ritenuto colpevole prima della condanna definitiva, avvertiamo il medesimo sentimento di insoddisfazione per le gravi illibertà nelle quali viene amministrata la giustizia? (*Applausi dei deputati dei gruppi di forza Italia, di alleanza nazionale, del centro cristiano democratico e federalisti e liberaldemocratici*). E sentiamo che i nostri propositi di riforma corrispondono a grandi valori costituzionali ancora inattuati? (*Proteste dei deputati del gruppo progressisti-federativo*).

Se permettete, le vostre reazioni ci fanno sorgere dubbi legittimi e ci fanno ritenere che non siano immotivati (*Applausi dei deputati dei gruppi di forza Italia, di alleanza nazionale, del centro cristiano democratico e federalisti e liberaldemocratici*).

GIUSEPPE AYALA. Sono motivati!

SILVIO BERLUSCONI. Qualche dubbio insorge anche a proposito dei diritti sociali e del ruolo che essi devono svolgere in un sistema retto dai principi dell'economia di mercato; credo, quindi, valga la pena affrontarne qualcuno.

Emblematica è la vicenda del cosiddetto diritto al lavoro, da grande valore che avrebbe dovuto orientare le politiche pubbliche verso il rafforzamento dell'economia di mercato è stato trasformato poco a poco in uno dei fattori di disgregazione delle basi economiche dello Stato sociale, a causa dell'accollo agli apparati pubblici, oltre ogni limite di sopportazione, di clientele politiche dedite,

nel migliore dei casi, a compiti di surrogazione occupazionale di un'impresa privata mortificata e impoverita.

So bene, dal canto mio, cosa esattamente voglia dire l'articolo 4 della Costituzione, secondo il quale la Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo tale diritto.

MARIA LENTI. Un milione...!

SILVIO BERLUSCONI. Vuol dire che la disoccupazione deve essere al primo posto nel programma di un Governo rispettoso della Costituzione (*Applausi dei deputati dei gruppi di forza Italia, di alleanza nazionale, del centro cristiano democratico e federalisti e liberaldemocratici*). Vuol dire che l'iniziativa economica, dalla quale soltanto può venire il progresso della società, deve essere favorita; vuol dire che l'impresa deve essere liberata dai mille legacci, dagli irrazionali burocratismi e taglieggiamenti che ovunque la contrastano e le impediscono di assolvere alla sua missione di benessere. L'articolo 4 della Costituzione, però, non può significare, come invece si è sostenuto e si sostiene tuttora tra voi, che lo Stato possa farsi garante, finanziatore o addirittura gestore di attività economiche improduttive, che non accrescono la ricchezza, ma distolgono le risorse dagli impieghi economicamente produttivi (*Applausi dei deputati dei gruppi di forza Italia, di alleanza nazionale, del centro cristiano democratico e federalisti e liberaldemocratici*).

Su questi punti, ai fautori della irriducibilità della prima parte della Costituzione chiediamo la massima chiarezza. Qual è la loro interpretazione dei diritti sociali? I principi che li esprimono devono essere letti nel contesto di uno Stato sociale, in un sistema di economia di mercato, od in quello di uno Stato assistenziale ad economia collettivista?

La prima parte della Costituzione è viva e può essere ancora vitale. Solo alcune interpretazioni ideologicizzanti sono divenute obsolete, quando non sono state addirittura travolte dalla storia, come in effetti è accaduto alla pretesa di leggere nell'articolo 43 una promessa di collettivizzazione dell'eco-

nomia, da contrapporre alla libera iniziativa economica garantita a tutti dall'articolo 41.

Se viene chiaro e forte, da parte vostra, un pronunciamento sul significato di un ulteriore irrigidimento formale della prima parte della Costituzione; se per voi quell'irrigidimento formale non vuol dire assicurare ultrattività e copertura costituzionale alle dissolute politiche pubbliche che hanno condotto il paese sull'orlo del collasso finanziario, non ho altre obiezioni, per parte nostra non abbiamo altre obiezioni — e parlo a nome di tutto il polo — a che i principi liberaldemocratici, non disgiunti dai principi di solidarietà fra gli uomini e fra le generazioni, intesi finalmente in un'accezione comune a tutti, siano mantenuti a fondamento della Costituzione e dichiarati non rivedibili.

Sull'ulteriore irrigidimento e sull'innalzamento dei *quorum* le mie obiezioni sono di carattere culturale. Se i diritti fondamentali non entrano nella cultura di un popolo, se intorno alla loro portata e al loro reale contenuto non c'è accordo nel paese, non c'è garanzia formale che tenga. Quei diritti sono destinati a non inverarsi e ad essere perenne motivo di conflitto politico, con la conseguenza che quel conflitto, mantenendo ferma la vostra originaria ideologia, l'avrete portato tutto intero nella Costituzione.

Se invece c'è accordo, omogeneità di vedute e chiarezza nella scelta di civiltà, nessuna garanzia è migliore dell'esercizio di quei diritti da parte dei cittadini e del raccogliersi attorno a tali diritti della parte migliore della nostra cultura.

Ecco perché nel proporre formali irrigidimenti avete l'onere di dichiarare se volete ritornare all'età del conflitto costituzionale permanente, che sotto le sembianze di interpretazioni divergenti della Costituzione ci ha impedito di avere un sistema unitario, o se volete davvero una Costituzione unica nei suoi principi cardine. E se la seconda è la vostra scelta, la parte sostanziale della nostra Costituzione per noi va bene e deve restare intatta (*Applausi dei deputati dei gruppi di forza Italia, di alleanza nazionale, del centro cristiano democratico e federalisti e liberaldemocratici*).

La nostra proposta di elezione diretta del vertice dell'esecutivo non è, del resto, che il

tentativo di ampliare e rafforzare il nostro sistema di libertà, proprio a partire dalla libertà politica. Solo assicurando ai cittadini la possibilità di scegliere direttamente chi è destinato a governarli, quel sistema di libertà, che noi per primi vogliamo proteggere, trova il suo punto di riferimento in un Governo trasparente e politicamente responsabile di fronte agli elettori ed il principio di sovranità popolare cessa di essere una vuota proclamazione. Ciascun elettore, grazie alla sua immediata opportunità di opzione, si sentirà immesso direttamente nel circuito della decisione pubblica.

Signor Presidente, signori deputati, nei momenti in cui occorre far funzionare sul serio la democrazia e scegliere per il bene del paese sulla base di proposte alternative tra loro è decisivo trovare un terreno d'intesa sulle regole e sulle garanzie che consentano di fare questa scelta in un clima sereno, in un contesto chiaro, non già di consociazione politica ma di condivisione civile.

Il mio vero rammarico è di non essere riuscito ad ottenere prima, quando ne scrissi all'onorevole D'Alema, da *leader* del polo che aveva vinto le elezioni e da Presidente del Consiglio dei ministri una discussione seria ed impegnativa sul tema delle regole.

In quest'ultimo periodo si sono fatti sensibili progressi in questa direzione. Il clima è cambiato; c'è un'aria nuova. Le coalizioni candidate a governare il paese si vanno consolidando nei loro programmi nella scelta degli uomini, nella maturità politica in vista del voto popolare che, da solo, può restituire piena legittimità di funzionamento al sistema politico emerso dalla rivoluzione referendaria del 18 aprile 1993.

Non esistono patti surrettizi e non sarà certo il polo delle libertà a coltivare una mescolanza impropria delle identità e delle responsabilità politiche nel senso di un nuovo consociativismo (*Applausi dei deputati del gruppo di forza Italia*).

Credo che sul tema della decisione finale, e cioè su quale debba essere la scelta in ordine alla revisione della seconda parte della Costituzione e alla forma di governo della seconda Repubblica, sia possibile trovare soluzioni limpide, che non blindino la Costituzione e la democrazia, che non offen-

dano il buon senso e che garantiscano tutti che la scelta, reversibile come tutte le scelte democratiche, sarà consapevole e responsabile.

Credo che l'idea di un referendum confermativo, reso comunque obbligatorio, o persino quella di un referendum alternativo, recentemente riaffacciatisi nel dibattito istituzionale, possa esprimere in massimo grado questo elemento indispensabile di garanzia.

Credo che agli italiani, che sono gli ultimi giudici di quello che noi qui discutiamo e che hanno il diritto di essere loro a scegliere la forma di governo, possa e debba essere sottoposta, dopo un ampio dibattito nel prossimo Parlamento, la decisione sulle proposte alternative di modifica della seconda parte della Costituzione. Gli italiani sanno scegliere e sanno votare nei referendum, come hanno dimostrato dal 1974 ad oggi, con una puntigliosità e con una capacità di essere liberi che è il tratto migliore della nostra storia (*Vivissimi prolungati applausi dei deputati dei gruppi di forza Italia, di alleanza nazionale, del centro cristiano democratico e federalisti e liberaldemocratici, che si levano in piedi — Molte congratulazioni*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il deputato D'Alema. Ne ha facoltà.

MASSIMO D'ALEMA. Gentile Presidente, cari colleghi, ritengo anch'io che questo dibattito, che partendo da un confronto circa l'opportunità di riformare l'articolo 138 della Costituzione si allarga fino ad affrontare i grandi temi della riforma costituzionale, sia un dibattito opportuno e per molti aspetti tardivo.

La riforma della nostra Costituzione, in particolare la riforma dell'ordinamento dello Stato, è una grande e prioritaria esigenza del nostro paese. Tale esigenza non è certamente maturata in ragione delle vicissitudini politiche che portarono alla crisi del Governo Berlusconi; semmai quella vicenda ci ha soltanto confermato quanto sia stata insufficiente, al fine di dare vita in Italia ad una democrazia del maggioritario ispirata alle

grandi democrazie dell'occidente, la sola riforma elettorale.

In realtà, l'esigenza di una profonda riforma costituzionale che, senza toccare i principi fondamentali, incida sull'ordinamento dello Stato e sulla forma di governo nasce dall'esaurirsi della esperienza democratica nelle sue forme che ha avuto in questo cinquantennio, dalla scelta popolare di una legge elettorale maggioritaria, che ci ha spinto ad entrare in una nuova stagione della nostra democrazia senza che sia stato possibile, in modo ragionato e serio, mettere mano ad un insieme di regole e di istituti in grado di dare corpo ad una nuova democrazia.

Il nostro paese e le sue istituzioni sono in mezzo ad un guado: ciò avrebbe richiesto e richiede una particolare responsabilità da parte delle classi dirigenti del paese. La nostra convinzione è, e non da ora, che una classe dirigente seria avrebbe cercato, nel corso di questa legislatura, di dare vita ad una grande riforma, mettendo il paese in grado di incamminarsi in modo sereno verso una nuova stagione. Nel dire questo mi volgo alle vicende tormentate che abbiamo alle spalle, forse anche — perché no? — con un elemento di riflessione autocritica. Avverto però — e devo dirlo — che la responsabilità preminente nell'aver impedito che si avviasse un sereno e fattivo confronto per realizzare una riforma organica e, insieme, per approntare le regole necessarie a far vivere una democrazia dell'alternanza è delle forze che hanno vinto le elezioni del marzo 1994 e che ancora oggi, qui, hanno affrontato le essenziali questioni di riforma non con lo spirito del dialogo e della ricerca delle intese (l'intesa sulle regole non ha nulla a che vedere con il consociativismo), ma con lo spirito propagandistico di chi appresta bandiere elettorali più che voler avviare una reale riforma! (*Applausi dei deputati dei gruppi progressisti-federativo, del partito popolare italiano e i democratici*).

L'onorevole Berlusconi ci ha ricordato un particolare momento della nostra esperienza politica, quando egli volle rivolgersi a me con una lettera che, nel ribadire — giustamente — la distinzione dei ruoli tra maggioranza e opposizione, indicava tuttavia la

XII LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 2 AGOSTO 1995

necessità di un confronto sulle regole che non fosse rigidamente racchiuso entro una logica di maggioranza ma muovesse da una comune assunzione di responsabilità. Senza dubbio quella iniziativa fu un momento positivo ed alto ma anche, ahimé, una breve, brevissima parentesi. Non possiamo dimenticare che, nel momento stesso in cui si andava preparando un incontro che non avrebbe avuto la pretesa di racchiudere in sé il dialogo istituzionale ma avrebbe potuto senza dubbio promuoverlo e facilitarlo, proprio in quel momento, su una delicata ed essenziale questione di regole in materia di giustizia penale, il Governo Berlusconi mosse unilateralmente, proprio attraverso uno di quei decreti che ho sentito qui tanto deprecare da parte dell'onorevole Berlusconi: proprio con un'iniziativa, quindi, che su una questione essenziale di regole avocava alla maggioranza non una legittima potestà di proposta, ma una volontà di decisione unilaterale.

In realtà — se vogliamo dirci la verità — l'esperienza di governo della destra è stata contrassegnata da una concezione del sistema maggioritario più che come la costruzione di un equilibrato rapporto tra i poteri, come occupazione brutale del potere, messa in mora delle garanzie, pretesa di definizione unilaterale del quadro di un nuovo sistema democratico. Io credo che la caduta del Governo Berlusconi sia nata innanzitutto da qui, non da un oscuro complotto partitocratico; è stata la sconfitta di una cultura dell'occupazione del potere che ben poco ha dato alla costruzione di una nuova stagione democratica.

Fin dal momento in cui il Governo Berlusconi entrò in crisi noi ci siamo fatti promotori non già dell'idea di un rovesciamento della maggioranza politica ma, al contrario, della necessità di un Governo di tregua che accompagnasse l'avvio di un dialogo fattivo sulle regole e di una riforma della Costituzione. Abbiamo tenacemente perseguito questo obiettivo parlando di governo per le regole, di governo al di sopra delle parti, cercando incessantemente, pure di fronte ad interlocutori chiusi in una campagna cieca e rabbiosa, di lavorare per creare le condizioni di un dialogo nella costruzione di una

nuova democrazia. Parve, per un brevissimo momento, che il Governo Dini, nato su indicazione del nome del Presidente del Consiglio da parte del *leader* del polo della libertà, potesse rappresentare un momento di tregua tale da poter consentire al Parlamento ed alle forze politiche di avviare quel confronto sulle regole e quella riforma costituzionale che sono necessarie. Così non è stato. Ben presto la destra ha imboccato la strada di una contrapposizione dura, ai limiti dell'ostruzionismo, contro il Governo Dini, contro il Presidente del Consiglio da essi stessi indicato, fino ad opporsi a quelle essenziali misure finanziarie volte fra l'altro a porre rimedio ai guasti determinati dai provvedimenti demagogici dell'onorevole Berlusconi e del suo Governo (*Applausi dei deputati dei gruppi progressisti-federativo, del partito popolare italiano e di rifondazione comunista-progressisti — Commenti dei deputati del gruppo di forza Italia*).

È molto probabile che fra le ragioni di questa opposizione, così sbagliata da condurre poi all'insuccesso elettorale dell'aprile scorso, abbia anche pesato una sorta di invidia per i successi e per i risultati del Governo Dini, per l'accresciuto prestigio internazionale del nostro paese, per il fatto che questo Governo è riuscito a portare a termine riforme che da molti anni si attendevano (*Commenti dei deputati del gruppo di forza Italia*), a dimostrazione, onorevole Berlusconi, che forse il problema non era soltanto nel «volante», ma anche nel pilota (*Applausi dei deputati dei gruppi progressisti-federativo, della lega nord, del partito popolare italiano e di rifondazione comunista-progressisti*); a dimostrazione che un Governo serio, sostenuto da una maggioranza seria, può fare cose importanti anche in una scalcinata democrazia parlamentare come la nostra. Il successo del Governo Dini, tanto più significativo dopo il tragicomico fallimento del Governo Berlusconi ... (*Commenti dei deputati del gruppo di forza Italia*). Beh, sette mesi per chi si proponeva di governare un'intera nuova stagione è un record piuttosto modesto!

Cari amici, c'è poco da fare, queste sono le ragioni alle nostre spalle. Si è perso molto tempo prima di affrontare questo confronto

sulle regole perché, ripeto, prima la destra al Governo ha pensato di essere regola essa stessa, poi la destra all'opposizione ha fatto valere le ragioni della cieca rivalsa su quelle della tregua e del confronto positivo. Solo in un momento più recente, dopo la sconfitta di questa strategia di scontro, si sono aperti varchi; sono venuti avanti più miti consigli solo dopo che la richiesta di un voto per andare a votare e la proclamazione rumorosa ed incessante del mese di giugno come estrema spiaggia della democrazia hanno lasciato il posto ad una maggiore incertezza, a maggiori divisioni, ad un modo più problematico di guardare al futuro del nostro paese.

Noi non abbiamo cessato, anche in questo periodo, di perseguire tutte le possibilità di un dialogo civile, per quanto questo risulti faticoso ed incerto ed io voglio sottolineare il valore positivo (sotto il profilo politico, naturalmente, perché i compiti istituzionali spettano al Parlamento, come è ovvio) di quelle prime intese raggiunte nel confronto tra il polo dell'ulivo e il polo delle libertà intorno a talune essenziali garanzie, come la *par condicio*.

Onorevole Berlusconi, lei si è riferito a questa norma criticando l'uso del decreto-legge: non vorrei che ciò volesse dire che si cancella il valore di quella firma sull'accordo perché diventi legge una normativa che garantisca un uso equilibrato dei mezzi di informazione durante le campagne elettorali. So ben io che questa normativa ha un che di eccezionale, ma non meno eccezionale — mi consenta, direbbe lei — è la condizione di un paese nel quale il capo di un partito è proprietario di quasi tutte le televisioni commerciali. È dunque per porre rimedio a questa aberrante anomalia che si deve ricorrere ad una qualche normativa che garantisca quelli che proprietari di tali televisioni non sono.

SALATORE CICU. Pensa a *L'Unità*, che ha 50 miliardi di finanziamento!

MASSIMO D'ALEMA. D'altro canto, vede, onorevole Berlusconi, i riferimenti all'uso del decreto-legge credo che lei debba farli con una certa discrezione: durante l'oscuro

passato partitocratico del nostro paese si è giunti persino ad emanare decreti-legge per tutelare gli interessi personali di un singolo imprenditore (*Applausi dei deputati dei gruppi progressisti-federativo, della lega nord, del partito popolare italiano, di rifondazione comunisti-progressisti, i democratici e della componente dei comunisti unitari del gruppo misto*). Naturalmente, purché egli fosse ben consociato con la partitocrazia dominante!

GIANFRANCO CONTE. Dillo a De Benedetti!

MASSIMO D'ALEMA. Ma tutto questo è alle nostre spalle ed io sono ben certo che nell'Italia che vogliamo simili aberrazioni non si ripeteranno.

Vorrei richiamare i nostri interlocutori alla necessità di serietà e di lealtà nel rispettare i patti che sono stati sottoscritti per quanto attiene alla conversione in legge dei decreti-legge sulla *par condicio* e per quanto attiene alla necessaria riforma del sistema di nomina del consiglio di amministrazione della RAI. La mancata osservanza di questi accordi, freschi freschi di firma, farebbe infatti seriamente dubitare che verranno rispettati gli altri impegni, quelli che solennemente si sono assunti per il dopo: lo scambio di garanzie tra maggioranza e opposizione o la tutela della prima parte della Costituzione.

Ora, naturalmente, noi pensiamo che potremo tutelarci, pensiamo che potete stare tranquilli, in quanto futura opposizione del paese... (*Commenti dei deputati del gruppo di forza Italia*).

EMIDDIO NOVI. Scendi da cavallo!

MASSIMO D'ALEMA. ...ma il problema è, come lei ben capisce, onorevole Berlusconi, quello delle regole, che non può essere affidato al fatto che il paese abbia una maggioranza sicuramente democratica. Tuttavia vogliamo insistere nel tentativo di costruire le condizioni di un dialogo. Nostra convinzione è che soltanto un comune quadro di regole, di valori, di principi sia condizione di una reale governabilità.

Noi avvertiamo nel suo modo di ragionare un'idea della governabilità come comando.

GIACOMO GARRA. Come efficienza!

MASSIMO D'ALEMA. Non ho capito bene a quale idea di democrazia si avvicini la sua concezione del presidenzialismo.

FRANCESCO STORACE. A quella di Mario Segni! (*Applausi dei deputati del gruppo di forza Italia*).

MASSIMO D'ALEMA. Non c'è alcun paese del mondo nel quale un presidente — anche eletto dai cittadini — non debba negoziare con il Parlamento le proprie scelte e le proprie riforme. Nel paese che rappresenta il modello insuperato di democrazia presidenziale — gli Stati Uniti — il Presidente deve battere il Parlamento, appunto, per cercare di far approvare la sua riforma sanitaria e la sua politica estera (*Commenti del deputato Calderisi*).

Se dunque quello a cui ci si riferisce è un presidenzialismo democratico, esso non porrà rimedio a quella esigenza di confrontarsi con un Parlamento liberamente eletto, di negoziare con esso le riforme, le scelte, i provvedimenti (*Commenti del deputato Taradash*).

Ma allora mi domando: davvero questa è la forma di governo più adatta per il nostro paese? In proposito la sorprenderò: non faccio parte di quella sinistra che di fronte all'ipotesi di presidenzialismo si mette l'elmetto e grida alla dittatura. Noi non abbiamo paura del presidenzialismo e sappiamo bene che questa è e può essere una forma di governo democratica. Fra l'altro, ho la serena tranquillità che in una democrazia presidenziale, come quella degli Stati Uniti, lei allo stato delle cose non sarebbe candidabile ... (*Si ride*). Infatti, è evidente che se il Presidente Clinton fosse stato proprietario di qualche rete televisiva negli Stati Uniti non sarebbe stato candidabile.

Ma ho anche la forte convinzione che lei non sarebbe eletto...

TIZIANA MAIOLO. Neanche tu!

MASSIMO D'ALEMA. I sondaggi dicono senza alcun dubbio che, di fronte alla scelta fra una coalizione di centro-sinistra guidata da Romano Prodi ed il polo delle libertà guidato da Berlusconi, i cittadini preferiscono la prima soluzione (*Applausi dei deputati del gruppo progressisti-federativo — Commenti dei deputati dei gruppi di forza Italia e di alleanza nazionale*).

ROCCO CRIMI. Non siamo a Mantova, siamo a Roma!

MASSIMO D'ALEMA. Anzi, le voglio dire che per certi aspetti una scelta di tipo presidenzialista per uno schieramento assai più composito e variegato qual è il nostro, segnato da forti identità di partito, potrebbe perfino rappresentare una comoda scorciatoia, nel senso che sarebbe molto più facile far convergere tutti i voti su un uomo piuttosto che costruire una maggioranza parlamentare.

Detto questo — sottolineato, quindi, che il problema non riguarda un nostro timore rispetto a questa ipotesi — penso che si tratterebbe comunque di una forma di governo inefficace.

Come hanno scritto importanti studiosi, il presidenzialismo democratico è quella forma di governo nella quale si confrontano due poteri egualmente legittimati dai cittadini: un esecutivo espressione del popolo, un Parlamento espressione del popolo. Esiste un rischio molto forte di conflitto istituzionale: i governi presidenziali sono deboli...

PIETRO DI MUCCIO. E allora perché non li volete?!

MASSIMO D'ALEMA. I governi presidenziali non sono forti, soprattutto quando non possono contare — come spesso accade — su maggioranze parlamentari.

Una simile soluzione è estranea alla tradizione della democrazia europea, salvo il particolarissimo — a mio giudizio non esportabile — semipresidenzialismo francese, nel quale il governo gode, insieme, della legittimazione presidenziale e di quella parlamentare: situazione che ha dato luogo

anche all'esperienza della coabitazione e che mi pare difficilmente inscrivibile in quel modello che lei accredita come forte della capacità di decidere.

Ritengo, allora, che questa proposta sia una bandiera elettorale. Mi consenta: è più un modo di ingannare i cittadini, di far credere che avranno finalmente un governo forte, che una risposta convincente e seria al problema della riforma del nostro sistema.

A nostro giudizio, questa risposta va ricercata in un'altra direzione, che contempli anche una riforma federale dello Stato. Federalismo non è secessionismo! Noi pensiamo ad un federalismo cooperativo, democratico, che non spezzi un vincolo di solidarietà. Sappiamo bene che certe sortite non aiutano la causa del federalismo e che il riferirsi ad un rischio o ad una minaccia di secessione danneggia questa causa. E facciamo vivamente appello perché prevalga l'anima democratica e federalista della lega rispetto a quella rumorosa e dannosa alla stessa causa che si persegue (*Applausi di deputati del gruppo di forza Italia*).

Occorre a nostro avviso combinare una riforma federalista ad un superamento del bicameralismo perfetto (vi ha fatto cenno anche lei), che condivido. Una sola Camera politica; riduzione del numero dei parlamentari; una Camera delle regioni; un Capo del governo indicato dai cittadini, sul modello delle grandi democrazie europee, ed eletto dal Parlamento; un meccanismo di sfiducia costruttiva, che consenta di rovesciare un governo solo in presenza di una maggioranza e di un *leader* senza crisi al buio, magari introducendo la norma che un cambio di maggioranza nella sfiducia determini l'obbligo, entro un tempo certo e limitato, di elezioni politiche... (*Commenti*). Adesso, sì, perché prima non c'era questa regola, e le regole che non ci sono non si possono applicare! (*Applausi dei deputati dei gruppi progressisti-federativo, della lega nord, del partito popolare italiano, di rifondazione comunista-progressisti, i democratici e della componente dei comunisti unitari del gruppo misto*). A me questo sembra un modello di governo più forte, europeo, più efficace, un governo che è espressione di una maggioranza parlamentare, che guida

una maggioranza parlamentare; una maggioranza parlamentare che controlla un *leader*...

NICOLA TRAPANI. Bertinotti!

MASSIMO D'ALEMA. ... e che può anche destituirlo se il suo operare non è coerente con l'impegno assunto di fronte agli elettori.

Un'altra prospettiva mi appare avventurosa, improbabile — ripeto — propagandistica: una nuova favola da raccontare agli italiani! Non è più la riduzione delle tasse per tutti, non è più il milione di nuovi posti di lavoro, è: «Sapete perché non ho potuto dare il milione di posti di lavoro? Perché non c'era il volante! Datemi il volante!» (*Applausi dei deputati dei gruppi progressisti-federativo, del partito popolare italiano, di rifondazione comunista-progressisti e della componente dei comunisti unitari del gruppo misto*). Ma è una nuova favola! Questo paese non ha bisogno di favole, ma di una classe dirigente!

Lei, onorevole Berlusconi, ci ha fatto un bellissimo discorso elettorale. Ma qui stiamo per andare al mare, non alle elezioni! (*Applausi dei deputati dei gruppi progressisti-federativo, del partito popolare italiano, i democratici e della componente dei comunisti unitari del gruppo misto*). Mi sembra quindi collocato — diciamo — in un momento stravagante della vita nazionale.

MARIO LANDOLFI. Sei scadente!

MASSIMO D'ALEMA. Questa legislatura è ad un bivio. E qui mi rivolgo, diciamo, anche ai silenti del polo della libertà (*Applausi dei deputati dei gruppi progressisti-federativo, di rifondazione comunista-progressisti e della componente dei comunisti unitari del gruppo misto*), anche all'onorevole Buttiglione, dal quale abbiamo sentito qui straordinarie lezioni contro la democrazia plebiscitaria, e che ora è ridotto al silenzio (*Applausi dei deputati dei gruppi progressisti-federativo, della lega nord, del partito popolare italiano, di rifondazione comunista-progressisti, i democratici e della componente dei comunisti unitari del gruppo misto*). Laggiù, da quando si è allon-

tanato da noi, è ridotto al silenzio! E ascolta il capo! (*Applausi dei deputati dei gruppi progressisti-federativo, della lega nord, del partito popolare italiano, di rifondazione comunista-progressisti, i democratici e della componente dei comunisti unitari del gruppo misto*).

Se verrà avanti un'effettiva volontà di dare vita in questa legislatura ad una fase costituente (ma io non ne ho visto traccia), allora questa legislatura riprenderà vigore. La nostra proposta, una Commissione costituente, risponde a questa esigenza, alla possibilità di avviare, in un quadro di garanzie, un processo di riforma costituzionale, alzando le garanzie sulla prima parte e incardinando la riforma della seconda parte lungo un binario certo. Lo si vuole fare subito! Adesso, ci rifletteremo sopra con calma: soprattutto voi. Noi sappiamo che una fase costituente, da soli, non la possiamo fare.

VALENTINA APREA. Meno male!

MASSIMO D'ALEMA. Quindi, se non c'è questa larga volontà, la legislatura si avvierà verso una conclusione, che noi speriamo non sia una conclusione nervosa, conflittuale, perché prima di essa, senza alcun dubbio, si dovranno realizzare quelle condizioni minime di garanzia, che non sono la fase costituente. E, quelle, cercheremo una maggioranza per realizzarle, perché le elezioni si svolgano in un quadro di legalità e di sicurezza per tutti.

Tra queste condizioni io penso che un supplemento di riflessione meritino due problemi. Può essere non inutile una riforma dell'articolo 138, che non mira a blindare la Costituzione, ma a differenziare le garanzie sulla prima parte e ad indicare una via di riforma della seconda. E può essere non inutile una qualche riflessione sulla legge elettorale, non foss'altro — come ha detto l'onorevole professor Elia — per cercare di evitare che questa legge elettorale così zoppicante...

MARIO LANDOLFI. Vi faccia perdere!

MASSIMO D'ALEMA. ... dia al paese due maggioranze politiche diverse.

TIZIANA MAIOLO. Sì, torniamo al proporzionale...!

MARCO TARADASH. Togliamo la proporzionale!

MASSIMO D'ALEMA. Perché dopo aver sostenuto che bisognava votare perché gli italiani si scegliessero un governo politico, se alla fine ne hanno due, ci rideranno dietro in tutto il mondo, onorevole Berlusconi! (*Si ride*).

Io ritengo quindi che ora con serenità rifletteremo su questo dibattito e sulle sue conclusioni. Abbiamo tempo. Il momento delle decisioni vere verrà nel momento in cui il Governo Dini si presenterà in Parlamento e rimetterà il suo mandato, avendo concluso il suo programma, quel programma che è stato utile al paese e che noi abbiamo l'orgoglio di aver sostenuto. Allora si deciderà. Fino ad allora io invito alla riflessione.

Ci sono questioni — tantissime — sulle quali siamo divisi ed è bene che siamo divisi. Ci sono alcune importanti questioni che riguardano l'avvenire della nostra democrazia, sulle quali dobbiamo ricercare intese e dobbiamo mostrare una comune responsabilità: siamo obbligati, ci piaccia o non ci piaccia, se vogliamo essere classe dirigente di questo paese (*Vivissimi, prolungati applausi dei deputati dei gruppi progressisti-federativo, della lega nord, del partito popolare italiano, i democratici e della componente dei comunisti unitari del gruppo misto — Molte congratulazioni*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il deputato Caveri. Ne ha facoltà.

Deputato Caveri, attenda un istante che i colleghi defluiscano dall'aula, prima di iniziare il suo intervento, altrimenti nessuno riesce a sentirla.

LUCIANO CAVERI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, sapevo, ovviamente, prendendo la parola dopo due *leaders* come Berlusconi e D'Alema, di dover ... subire l'uscita dei colleghi dall'aula.

Credo sia significativo dell'importanza del tema delle riforme istituzionali che il dibattito si sia svolto in quest'aula, perché ai

cosiddetti tavoli delle regole non tutti sono invitati e, essendo io rappresentante di una minoranza, credo di dover opportunamente rilevare che il Parlamento è proprio il luogo nel quale tutti possono esprimersi, anche se proporzionalmente rappresentano una fetta molto piccola della popolazione.

Vorrei dire che le riforme istituzionali non possono essere né un acceleratore né un rallentatore delle elezioni. Sono, io credo, un'assoluta necessità alla quale non si può sfuggire adesso, né si potrà sfuggire nella prossima tredicesima legislatura.

In questo senso credo che da parte mia, senza alcuna presunzione, sia opportuno e necessario ricordare una sorta di primogenitura perché, quando si era in piena prima Repubblica, in quel sistema dei partiti così rigido al punto che sembrava impossibile sconfiggerlo, alcune piccole forze politiche, alcuni rappresentanti di minoranze, come il sottoscritto, presentarono delle proposte di riforma che si inseriscono nel solco di alcune delle affermazioni rese questa mattina.

Nell'ottobre del 1991 presentai una proposta di legge costituzionale di riforma completa della parte seconda della Costituzione, quella concernente la forma di Stato e la forma di governo. Sulla riforma della Costituzione siamo chiamati a confrontarci se vogliamo realmente passare, come tutti dicono, dalla prima alla seconda Repubblica. Ebbene, la mia proposta di legge costituzionale era concreta e per molti anni è stata l'unica proposta di riforma complessiva della Costituzione. Oggi se ne discute e se ne è anche discusso all'interno della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, di cui ho fatto parte e della quale bisogna dire quel poco di bene che ha fatto. Essa è riuscita infatti a sollecitare un dibattito nella scorsa legislatura che certamente è stato superiore a quello che c'è stato fino ad oggi in questa legislatura.

Per tale ragione reputo valida, tutto sommato, l'idea di dare un po' di respiro a questa legislatura e di consentire ad una Commissione bicamerale di affrontare alcuni problemi. Lo dico anche perché resto convinto, pur dopo aver ascoltato l'intervento del deputato Berlusconi, che vi sia una strana deriva in questa fine di prima Repub-

blica o, se si preferisce, in questa fine della XII legislatura. La strana deriva deriva — scusate il bisticcio — dal fatto che vi è una voglia crescente in qualcuno di presidenzialismo. Non si vuole cioè cambiare la forma di Stato, ma ci si vuole occupare solo della forma di governo. Ebbene, credo che ciò sia estremamente pericoloso.

Resto convinto che nel nostro paese o si farà una riforma federalista dello Stato, una volta realizzata la quale si potrà eventualmente discutere di un'ipotesi di rafforzamento del potere esecutivo, oppure entrere in una democrazia plebiscitaria con una logica peronista estremamente pericolosa: questa è la verità! Noi non siamo nella situazione della quarta Repubblica francese, che aveva bisogno di un De Gaulle contro la logica di un parlamentarismo che non funzionava più. Non siamo in un sistema come questo, perché ci troviamo in un sistema che può reagire anzitutto — come nel caso italiano — con una riforma dello Stato.

Ho presentato in questa legislatura, dopo averlo già fatto nella scorsa, la proposta di affidare a questo Parlamento, ma la proposta potrebbe essere valida anche per il prossimo, un vero mandato costituente perché, quando si parla di Costituente, non si può immaginare un'Assemblea a sé stante, dal momento che può trattarsi benissimo di questo Parlamento cui si affidano determinati compiti. In questa proposta si prevede che siano chiamati ad integrare la formazione della Costituente — analogamente a quanto avviene per l'elezione del Presidente della Repubblica — anche delegati delle diverse regioni italiane, perché questo è un antidoto contro il tentativo, che il Parlamento potrebbe cercare di esperire, di non attribuire sufficienti poteri, in una logica federalista, alle regioni.

Per tali ragioni ritengo che discutere solo dell'articolo 138 sia utile ma non sufficiente. È un problema di contenuti. Dobbiamo capire se si faccia catenaccio intorno all'articolo 138 per evitare che si realizzi qualche *golpe* di tipo presidenzialistico, oppure se questo catenaccio, paradossalmente, non possa diventare, in futuro, un ostacolo a riforme costituzionali utili come potrebbe essere quella in senso federale dello Stato.

XII LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 2 AGOSTO 1995

Ribadisco in tal senso la nostra disponibilità e il nostro impegno a seguire una strada che possa in qualche maniera portare alle riforme. Certo, il nostro ruolo è quello di inserire nel complesso delle riforme necessarie anche quella che genericamente possiamo chiamare *la question valdotaine*, cioè tutto quello che ha a che fare con la nostra minoranza, con la mia terra di appartenenza e con quel desiderio di autogoverno che abbiamo esplicitato nella riforma federale dello Stato, non con una logica egoistica, ma nella speranza di dare un'iniezione di federalismo a tutta l'Italia, a tutte le regioni italiane. Un federalismo italiano che sia inserito in un federalismo europeo, che dia più libertà a tutti i popoli che compongono l'Italia di oggi! Non si tratterebbe quindi solamente di un tentativo di miglioramento ingegneristico della Costituzione, ma di seguire una logica legata ai contenuti! Ad essa non vi è ovviamente alternativa, perché un regime può finire nel momento nel quale si passa da una Costituzione all'altra — come è avvenuto in molti paesi democratici — oppure in maniera traumatica, con un rischio di dittatura o con una situazione di spezzettamento di un paese all'interno del quale, ad un certo punto, non ci si riconoscesse più in taluni valori democratici comuni.

Ecco perché esprimo l'augurio che il dibattito odierno rappresenti un «punto e a capo» di serietà nei rapporti politici sia all'interno del Parlamento sia nei tavoli delle regole extraparlamentari. Come ho già detto all'inizio del mio intervento, la mia speranza è però che il cuore del dibattito torni in Parlamento, perché questo è il nostro dovere (*Applausi*).

Autorizzazione di relazione orale.

PRESIDENTE. Prego il deputato segretario di dare lettura di una richiesta di autorizzazione di relazione orale.

VALTER BIELLI, *Segretario*, legge:

La VI Commissione (Finanze) ha deliberato di chiedere l'autorizzazione a riferire

oralmente all'Assemblea sul seguente disegno di legge:

S. 1904. — «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 giugno 1995, n. 250, recante differimento di taluni termini ed altre disposizioni in materia tributaria» (*approvato dal Senato*) (2995).

PRESIDENTE. Se non vi sono obiezioni rimane così stabilito.

(*Così rimane stabilito*).

Sospendo la seduta fino alle 15,30.

**La seduta, sospesa alle 14,
è ripresa alle 15,30.**

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
IGNAZIO LA RUSSA

Missioni.

PRESIDENTE. Comunico che, ai sensi dell'articolo 46, comma 2, del regolamento, i deputati componenti la Giunta delle elezioni, convocata in udienza pubblica, sono in missione a decorrere dal pomeriggio di oggi.

Pertanto i deputati complessivamente in missione sono trentanove, come risulta dall'elenco depositato presso la Presidenza e che sarà pubblicato nell'allegato A ai resoconti della seduta odierna.

Sostituzione di un membro supplente della delegazione parlamentare italiana presso le Assemblies del Consiglio d'Europa e dell'UEO.

PRESIDENTE. Prego il deputato segretario di dare lettura di una ulteriore comunicazione.

VALTER BIELLI, *Segretario*, legge:

In data 27 luglio 1995, l'onorevole Enzo Ghigo, membro supplente della delegazione parlamentare italiana presso le Assemblies

del Consiglio d'Europa e dell'UEO ha rassegnato le dimissioni da tale incarico. Il presidente del gruppo parlamentare forza Italia ha designato in sostituzione l'onorevole Domenico Lo Jucco.

Trattandosi, nella specie, della sostituzione di un solo membro di una lista elettorale formata da rappresentanti di tutti i gruppi parlamentari, il Presidente della Camera ritiene, in applicazione dell'articolo 56, comma 4, del regolamento e con il consenso della Camera, di procedere direttamente alla nomina dell'onorevole Domenico Lo Jucco a membro supplente della delegazione italiana presso l'Assemblea del Consiglio d'Europa e dell'UEO.

Si riprende la discussione (ore 15,32).

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

DIEGO NOVELLI. Signor Presidente, colleghi, non amo le Cassandre, tanto meno i grilli parlanti, però in questo dibattito sarebbe troppo facile affermare che tutto ciò che sta accadendo era prevedibile, non con il senno del poi, ma con un tasso medio-basso di intelligenza politica ed un minimo senso di responsabilità. Mi pare sin troppo facile mettere in evidenza i rischi che il tessuto democratico, e con esso il sistema democratico italiano, stanno correndo. Muove da qui la nostra intransigente, direi irrinunciabile, richiesta di modifica dell'articolo 138 della Costituzione, al fine di scongiurare che una minoranza elettorale possa legittimamente ottenere, con l'attuale meccanismo elettorale, la maggioranza dei seggi in Parlamento, che a sua volta, poi, possa mutare a suo piacimento la Carta fondamentale della nostra Repubblica. Credo che su questa ipotesi, tutt'altro che incredibile, le persone oneste e ragionevoli concordino. Così come era facile prevedere i rischi di confusione, la situazione di grande «impiastro» che si sarebbe determinata cambiando sistema elettorale senza aver prima varato il nuovo modello di Stato e di Governo che si intendevano adottare.

È stato ripetuto sino alla noia che i sistemi

elettorali vigenti nei paesi democratici più o meno si equivalgono, poiché sono uno strumento, un mezzo, per poter conseguire un fine e non viceversa. Qualcuno ha addirittura pensato, o meglio ha cercato di far credere agli italiani, che con una nuova legge elettorale, come in un incantesimo, si sarebbe fatto uscire il paese dalla grave crisi politica, istituzionale e morale in cui si trovava e purtroppo si trova tuttora.

Vi è stato addirittura chi, con una certa dose di improntitudine, per alleggerire le proprie responsabilità politiche e morali ha sostenuto che la causa maggiore di Tangentopoli andava ricercata nel sistema elettorale proporzionale.

A scanso di equivoci, dirò subito che non sono mai stato un «ultra» del proporzionale; anzi, ho sempre prestato molta attenzione al problema della governabilità, come testimoniano alcune mie iniziative legislative assunte in tempi non sospetti (nel 1987), facendo però dei distinguo tra i vari poteri, tra quelli amministrativi locali, quelli del legislativo e quelli dell'esecutivo. A oltre due anni dal trionfo referendario, oggi ci troviamo invischiate in una situazione politico-istituzionale molto rischiosa, con aspetti anche inquietanti. Dico tutto ciò, riferito al recente passato, non per sciocca recriminazione, anche perché considero inutile piangere sul latte versato, ma piuttosto per invitare tutti noi ad una maggiore cautela, non per impedire qualche cambiamento, per blindare la Costituzione che — lo sostengo con convinzione, come possono confermare i verbali della Commissione bicamerale dell'XI legislatura — va profondamente mutata, ovviamente nella seconda parte relativa all'ordinamento, ma semplicemente per evitare ulteriori ruzzoloni.

Sciogliere il Parlamento, andare ad elezioni anticipate entro novembre, come qualcuno ancora ieri auspicava, addirittura intimava, prima di aver cambiato l'articolo 138 della Costituzione, comporta rischi che non intendiamo correre. Questa nostra posizione non è un espediente per non andare al voto; personalmente ritengo che prima si va a votare meglio è, al di là degli interessi di bottega o dei sondaggi di qualche novella fattucchiera della politica.

Prioritari, però, rispetto agli interessi di questa o quella fazione politica sono gli interessi della democrazia, da mettere al riparo da pericolose ipotesi avventuriste che possono pervenire da qualsiasi parte. Nessuno oggi può dire che sarà il vincitore nella prossima competizione elettorale; si tratta, quindi, di garantire sia chi vince, per offrire il massimo della possibilità di governo, sia chi perde, per assicurargli la possibilità di esercitare il non meno importante ruolo di controllo dai banchi dell'opposizione.

Nessun complesso, quindi, della sconfitta, come teme qualcuno (penso, ad esempio, a quanto rilevato dal collega Fuccillo sulle pagine de *la Repubblica* nei giorni scorsi), ma l'ostinato rigore di chi intende difendere la democrazia in questo paese, tanto più — e di questo va dato atto al cavalier Berlusconi e al suo braccio destro, il senatore Previti — che certe intenzioni non sono state nascoste. Stamane non è stato ripreso il tema di fondo apparso due sabati fa su *La Stampa*, ma credo che quelle argomentazioni siano state illuminanti al riguardo.

Noi, come componente del movimento la Rete appartenente al gruppo dei progressisti, rileviamo chiaramente — e abbiamo presentato una proposta di legge al riguardo — che le riforme istituzionali vanno varate subito, se vogliamo far funzionare lo Stato e dare risposte concrete alle esigenze del paese. Ad esempio, per rendere funzionale il Parlamento proponiamo una drastica riduzione del numero dei parlamentari: abbiamo il Parlamento più affollato del mondo in cifra assoluta e relativa. Siamo per la scelta monocamerale o, in subordine, per una differenziazione dei ruoli tra Camera e Senato; siamo per una riduzione della durata del mandato a quattro anni (perché se il giorno dopo le elezioni si sa chi ha vinto e chi ha perso, chi deve governare e chi deve svolgere il ruolo dell'opposizione, il mandato di quattro anni è lunghissimo) con l'ineleggibilità dopo due mandati consecutivi; siamo per una netta separazione tra esecutivo e legislativo, quindi per l'incompatibilità tra incarico di Governo e mandato parlamentare; siamo per una immediata trasformazione del nostro Stato sulla base di un modello federativo, con massicci trasferimenti di po-

teri dallo Stato alle regioni, ai comuni, alle province, anche in materia fiscale, attribuendo agli enti locali la capacità impositiva, cioè la responsabilità politica e amministrativa dell'accertamento fiscale.

Siamo fermamente contrari, invece, ad ogni forma di presidenzialismo, presentata questa mattina con tanta euforia ed enfasi dall'onorevole Berlusconi. Siamo contrari ad ogni forma di presidenzialismo, compresa l'elezione diretta del *premier* e l'accostamento con l'elezione diretta del sindaco — scusatemi colleghi — è semplicemente una baggianata, avendo il Presidente del Consiglio dei ministri competenze, responsabilità e ruoli totalmente diversi da quelli del sindaco.

Sia chiaro, però, che noi non demonizziamo il presidenzialismo, ma riteniamo che non sia sufficiente proporlo senza rendersi conto di cosa significhi soprattutto in una realtà come quella italiana. Consiglierei a chi auspica il presidenzialismo con tanta leggerezza di scorrere il sommario di un manuale di diritto costituzionale comparato per rendersi conto che un mutamento del genere non può essere paracadutato dalla sera alla mattina in una realtà come quella italiana.

Il cavalier Berlusconi, nelle sue ripetute interviste e dichiarazioni di questi giorni, si è rifatto al modello degli Stati Uniti, ma non dice (o non glielo hanno dette) due cose: innanzitutto che quel modello ha alle spalle due secoli di storia economica, sociale, politica e giuridica e soprattutto la cultura del diritto consuetudinario che ha valore di legge; in secondo luogo, che i politici seri — ce lo ha ricordato questa mattina il professor Elia — sanno che proprio negli *States* il presidenzialismo è da tempo oggetto di severe critiche da parte degli studiosi, i quali propongono correttivi con profonde revisioni. Come si può dunque gabellare il presidenzialismo come il toccasana dei mali italiani? Il presidenzialismo oggi, per come viene sbandierato, sembra più un giocattolo per qualcuno afflitto da carenze affettive infantili. Attenzione però: può essere un giocattolo pericoloso per la nostra democrazia.

Concludendo vorrei dire con estrema chiarezza che non votando, al termine della discussione odierna, per modificare l'artico-

lo 138 della Costituzione, si dà per scontato — me lo auguro — che si andrà a settembre per concludere il dibattito e per risolvere la questione. Se così è — e non ne dubito — i tempi per eventuali elezioni anticipate in autunno oggettivamente non ci sono più: è bene dirlo con chiarezza per non prenderci in giro. Si dovrà dunque andare a votare l'anno prossimo. Nel frattempo ci auguriamo — e a tal fine ci impegniamo a lavorare — che tale lasso di tempo, indispensabile per assicurare le garanzie democratiche a tutti, venga usato dal Governo e dal Parlamento per varare provvedimenti in materia economica e fiscale, per combattere la disoccupazione, soprattutto giovanile, per estendere l'obbligo scolastico al diciottesimo anno di età, per istituire una forma di salario minimo garantito per i senza lavoro, come ormai è stato realizzato nei paesi più progrediti, cancellando il superato istituto della cassa integrazione, e per varare nuove misure a favore della famiglia.

Credo, Presidente e colleghi, che di questo oggi i cittadini italiani abbiamo bisogno, e non di bizantine dispute sul mese, sul giorno e sull'ora in cui si andrà alle urne. Tanto meno l'Italia ha bisogno di un altro «uomo della Provvidenza»: ne ha avuto uno per vent'anni e credo sia stato più che sufficiente (*Applausi dei deputati del gruppo progressisti-federativo*).

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

DENIS UGOLINI. Signor Presidente, quando nel novembre scorso io, l'amica Sbarbati ed altri colleghi abbiamo proposto una legge per l'istituzione di una Commissione costituente, indicavamo l'esigenza forte ed ineludibile di un processo di revisione costituzionale afferente alla seconda parte della Costituzione.

La precedente legislatura non aveva voluto e non era stata in grado di andare oltre l'introduzione del sistema maggioritario, peraltro attraverso una soluzione tecnica assai pasticciata. Fu un errore che in tanti poi riconobbero e che oggi è assai evidente a tutti: fermarsi al solo rinnovamento letterale senza adeguare ad esso l'impianto costitu-

zionale che si fonda invece sul sistema proporzionale.

Oggi intorno a questo dibattito, sicuramente tardivo (e noi abbiamo buona ragione per dirlo), la vera attesa è quella di conoscere se prevarrà il partito delle elezioni subito o quello del rinvio. Questa, infatti, è la *querelle* infinita che ci trasciniamo da mesi e sulla quale è avvitata la politica e, mi pare, gran parte di questo stesso dibattito.

L'opinione pubblica vede che si parla di istituzioni pensando alle elezioni e nutre pertanto una fondata diffidenza sulla serietà delle intenzioni che si dichiarano. Ciò è tanto vero, questo problema è talmente uno spartiacque, che se da un lato si riconosce, seppure in modo diverso, l'esigenza di una fase costituente, dall'altro la distinzione che sembra attualmente inconciliabile è quella fra chi ritiene che una fase costituente debba chiudere al meglio questa legislatura e chi invece la vuole spostare nella prossima.

Dico subito che non mi annovero nel partito che ad ogni costo vuole rinviare l'appuntamento elettorale; mi includo invece, come dimostra la nostra stessa proposta tra coloro che considerano essenziale ed improcrastinabile l'avvio del processo di riforma, partendo dalla definizione e determinazione di alcune fondamentali, minime garanzie democratiche.

Che ne sarebbe della prossima legislatura se nulla intervenisse, almeno per adeguamenti minimi, a correggere quello che tutti hanno ritenuto l'errore di quella passata, cioè la sola introduzione del maggioritario senza nessun altro adeguamento ad esso? O si corre verso la possibilità che si possano ripetere esperienze come quelle incorse dal punto di vista della stabilità, delle contraddizioni delle tensioni tra gli stessi organi dello Stato, in questa legislatura, oppure si pensa di realizzare le necessarie riforme attraverso i colori della maggioranza che verrà eletta.

È come dire che due sono le ipotesi: o le cose restano come sono (ed è impossibile e neppure auspicabile), o il tipo di nuova democrazia che si avvierà con le riforme nella prossima legislatura è consegnato alla fiducia nella bontà democratica della maggioranza che sarà eletta.

Non voglio imputare nulla ad alcuno, anche se devo dire che l'intervento di stamani dell'onorevole Berlusconi suscita alcuni interrogativi. Non possiamo però delegare la riforma della Costituzione ad una visione del maggioritario; secondo la quale la maggioranza vincente non solo ha il diritto di governare, ma può anche stabilire le regole che vuole.

La nuova democrazia che dobbiamo definire e costruire non si qualifica per il colore delle maggioranze che si alternano; non può essere in discussione ad ogni legislatura, a seconda del risultato elettorale; la stessa deve essere valida per le maggioranze come per le minoranze che si alterneranno e che non è detto né auspicabile siano sempre le stesse. Deve essere valida non solo per le maggioranze e le minoranze che esistono e le forze che già le compongono, ma anche per le nuove forze che possono nascere dall'opinione pubblica e possono dare vita ad una dialettica politica nuova, tutta diversa dall'attuale.

Il nuovo sistema politico rende necessario un «ricentramento» costituzionale, ma occorre anche «ricentrare» la Costituzione, per renderla in sintonia con le trasformazioni intervenute nella società, con i nuovi problemi che incidono sulle garanzie della vita democratica, come ad esempio l'informazione, per ammodernare il funzionamento dello Stato, nella salvaguardia rigida nella sua unità, valorizzando regioni ed autonomie locali.

Certo, occorre una soluzione innovativa forte, efficace sul piano della forma di governo, ed occorre adeguare ad essa lo stesso sistema elettorale di tipo maggioritario. Occorre ordinare le forme di governo dei diversi livelli istituzionali e gli stessi sistemi elettorali ad essi relativi. Oggi, da questo punto di vista, in Italia siamo per così dire, un abito di Arlecchino.

Tutto ciò richiede una fase costituente impegnativa, un disegno organico di revisione costituzionale, una disponibilità ed un impegno al dialogo ed alla ricerca di comuni soluzioni e visioni per la nuova democrazia, nella quale sviluppare il confronto e la competizione delle differenze politiche e di governo, che sono molte e nette.

Qual è allora il punto? Quello del momento in cui si verifica questa fase costituente, e cioè se prima o dopo le elezioni? Ritengo che sarebbe utile dare inizio a tale fase prima delle elezioni. La forza oggettiva delle esigenze depone a favore di questa scelta. Ma non è possibile alcuna fase costituente se non a condizione che vi sia ampia disponibilità e consenso a realizzarla.

Sono persuaso che il vero problema di fronte al quale ci troviamo sia quello del modo, della sede, dei tempi, delle procedure, delle certezze e delle garanzie con cui avviare, insediare e rendere operante la fase costituente.

Il dibattito di merito, per quanto interessante ed elevato, da solo non può che ridurre le reciproche posizioni a bandiere di distinzione per scopi elettorali. Con ciò è più facile radicalizzare ed allontanare le differenze, anziché avvicinare le disponibilità per la ricerca di nuove e più avanzate regole comuni.

Non è sufficiente asserire l'intangibilità e il rafforzamento dei principi fondamentali e delle libertà sancite nella prima parte della Costituzione; peraltro, c'è chi dubita addirittura che ne abbiamo una eguale considerazione ed interpretazione anche all'interno di quest'aula. Se si vuole davvero questo, occorre intanto sgombrare il campo per il presente e per il futuro dall'idea di un'assemblea costituente che non ha alcuna ragione nella situazione oggettiva del paese e che potrebbe invece rimettere in discussione quei principi, oltre a rappresentare — questa sì — la vera arma di chi ambisce alla restaurazione della precedente democrazia anziché alla costruzione della nuova.

La riflessione richiamata in quest'aula è opportuna. Il tempo delle scelte sicuramente deve arrivare ed è connesso al programma di governo. Ma l'occasione e opportuna per dare indicazioni per quel tempo: devono essere definite le condizioni minime di garanzia per una seria e serena campagna elettorale, devono essere poste alcune fondamentali garanzie che siano di minima salvaguardia rispetto al rischio che una democrazia fondata sul sistema maggioritario non scivoli nella condizione di un regime della maggioranza.

Questi sono presupposti indispensabili. Quel che è opportuno è che anche la fase costituente — che non si vorrebbe realizzare adesso ma rinviare a domani — non sia demandata alla fiducia nelle buone intenzioni, ma definita ed ancorata su un accordo serio e di reciproca disponibilità.

Solo in questo modo si può dar prova di voler davvero rinnovare democraticamente e non plebiscitariamente le nostre istituzioni e la Costituzione. Occorrerebbe che i *leaders* delle maggiori forze politiche sottoscrivessero essi stessi una proposta di legge istitutiva di una Commissione costituente per riformare la seconda parte della Costituzione, con un tempo definito e con lo sbocco al referendum popolare, con l'impegno ad una rapida approvazione all'inizio della prossima legislatura, a prescindere dal risultato politico delle elezioni.

Questa sarebbe la sostanza vera di un impegno solenne non lasciato alle sole buone intenzioni. Se non vi sono le condizioni neppure per una soluzione simile, allora, sì, è necessario blindare l'articolo 138 della Costituzione, perché significherebbe che le impostazioni plebiscitarie e le distorte concezioni del sistema maggioritario non sono e non sarebbero solo un rischio possibile ma, per alcuni, una certezza pericolosa.

La fase costituente che abbiamo indicato e definito con la nostra proposta di istituzione di una Commissione costituente poteva e può essere il modo migliore per affrontare la chiusura di questa legislatura; ma può anche essere il modo migliore per aprire quella nuova. Fuori di qui è fin troppo evidente che si fa delle questioni istituzionali una bandiera per la ricerca dei voti. È troppo evidente che il senso di responsabilità soggiace ancora, e troppo, alle esigenze della tattica e dei calcoli di convenienza (*Applausi*).

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

VALDO SPINI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, questa mattina l'onorevole D'Alema ci ha autorevolmente ed amichevolmente ricordato che è vicina l'ora del mare...! Per questo sarei stato preso dalla tentazione di non intervenire nel dibattito:

in fondo, che cosa è avvenuto? Stamane Berlusconi ci ha detto che prenderà in considerazione le riforme solo dopo le elezioni, mentre D'Alema gli ha risposto di pensarci sopra un po' di più prima di dare — e lo ha detto a tutto il polo — una risposta definitiva a settembre, quando ognuno di noi dovrà assumersi le proprie responsabilità.

Verrebbe quindi voglia di aspettare direttamente settembre per vedere che cosa succede; ma non sarebbe giusto.

Non sarebbe giusto innanzitutto per il mandato che ciascuno di noi ha ricevuto dai propri elettori; non sarebbe giusto, poi, anche di fronte alla relazione, che io ho molto apprezzato, dell'onorevole Pericu, che mi sembra abbia messo su un binario molto serio e concreto la revisione della nostra Costituzione.

Ho anche valutato positivamente il fatto che il Governo, nella persona del ministro Motzo, abbia ritenuto anch'esso di intervenire. In effetti, sta avvenendo qualcosa che potrebbe veramente avere a che fare con un brutto costume della prima Repubblica o con un brutto costume italico, per così dire. Intendo con ciò che si avanzano molte buone proposte ma rinviandole nel tempo. L'onorevole Berlusconi è favorevole ad una Commissione che affronti la revisione della Costituzione, ma vuole che sia istituita nella prossima legislatura. Non si comprende perché ciò non possa essere attuato nella presente legislatura, per far sì che quella successiva si avvii a regime e che in essa si possa essere giudicati per come si governi e non per come si propone l'ennesima riforma istituzionale.

Signori ministri, nutro un po' di invidia nei vostri confronti, perché oggi per i partiti vi è solo la sfera del dibattito istituzionale. I partiti possono parlare delle regole ma, di fatto, non sono più inseriti nei grandi problemi di carattere economico e sociale del nostro tempo. Abbiamo potuto approvare una riforma importante come quella delle pensioni perché, a monte, vi era un accordo importante con il sindacato. È giunto il momento di riappropriarsi della politica e per farlo, il Parlamento deve compiere uno sforzo, dando vita ad una fase costituente.

Credo che la proposta di legge costituzio-

nale Bassanini-Elia (che ho avuto l'onore di firmare) possa certamente costituire una base, ma si deve approfondire il tema relativo alla Commissione per le riforme istituzionali. Si potrebbe, a mio avviso, riproporre l'obbligo di una conferma popolare delle proposte di riforma, nel senso che sull'insieme delle riforme, o su parti di esse, i cittadini avrebbero l'obbligo di pronunciarsi e il Parlamento l'obbligo di tenere conto di tale pronuncia.

Ormai le soluzioni di merito sono di fronte a noi e non capisco perché non si possa cominciare a discutere e a votare su di esse. Rifiuto, certo, il quadro del dibattito istituzionale che ha tracciato oggi l'onorevole Berlusconi, per il quale vi sono due punti di riferimento: il presidenzialismo puro e il parlamentarismo puro.

Può darsi che io legga i giornali sbagliati, ma sul settimanale *L'Espresso* di questa settimana è pubblicata una lunga dissertazione del professor Sartori, uno studioso che ha esperienza di problemi sia italiani sia americani. Il professor Sartori afferma esattamente il contrario, cioè che oggi il dibattito è tra un semipresidenzialismo alla francese (con un Presidente della Repubblica eletto ma con un primo ministro che risponde anche al Parlamento e — aggiungo io — con un doppio turno elettorale, che non farebbe male al nostro paese) e forme di parlamentarismo rafforzato attraverso la *premiership* o il cancellierato. È noto (non dovrei neppure dirlo ai colleghi che sono così dotti!) che in Inghilterra il *premier* è veramente sovraordinato ai ministri; così come è noto che in Germania il cancelliere è difeso da strumenti di stabilità come la mozione di sfiducia costruttiva.

Sono questi i due punti di dibattito concreto per una evoluzione in positivo del sistema italiano. Non capisco perché non si possa cominciare a scegliere e a votare su di essi, per poi proporre al popolo una decisione finale. Vi sono anche, purtroppo, dei diversivi, delle bizzarrie. Caro amico Mario Segni, francamente considero l'ipotesi di elezione diretta del *premier*, con un Presidente della Repubblica ad investitura parlamentare, una bizzarria, foriera di una involuzione istituzionale molto pericolosa. Se

qualcuno deve essere eletto direttamente — so che molti colleghi non la pensano in questo modo — questi è il vertice dello Stato, altrimenti si determinerebbe uno squilibrio evidente. Su questi due punti che sono davanti a noi, o almeno su uno di essi, si potrebbe trovare una larga maggioranza, che c'è in questo Parlamento, ma che non si vuole fare esprimere. Tale maggioranza ci sarebbe e potrebbe legittimamente essere sottoposta al voto popolare.

Sono intervenuto in questo dibattito perché vorrei che si sapesse che ciascuno di noi ha cercato, in questa Camera, di compiere fino in fondo il proprio dovere, senza rinviare ad altri ciò che si deve fare dopo. Certo, è più facile fare una campagna elettorale in cui si propongono mirabilie per il dopo, ma credo sia molto più concreto e leggibile fare campagne elettorali in cui si sottopone a giudizio popolare quanto si è realizzato nel corso del mandato che si è cercato di assolvere. È quello che concretamente ciascuno di noi ha cercato di fare in questa sede. Per questo è a mio avviso positivo che la proposta di istituire una Commissione sia stata sganciata dalla durata della legislatura. Questa proposta vale sia se la legislatura andrà avanti sia se dovesse interrompersi e fossero indette nuove elezioni, perché è prevista, in quest'ultimo caso, una ricostituzione automatica della Commissione. Si tratta quindi di una proposta che non lega le mani a nessuno e che dovrebbe a mio avviso essere accettata.

Sono invece contrario all'idea di una fase costituente, perché un'esperienza del genere segue il crollo di un intero sistema. Gli stessi proponenti si rendono conto che non è questo il caso nostro, perché propongono il mantenimento dell'assemblea costituente accanto alle due Camere. A tale proposito mi sia consentita una notazione di buon senso come cittadino, prima ancora che come deputato e come politico: l'idea di tre Camere una accanto all'altra mi sembra francamente sorprendente e foriera di involuzioni piuttosto negative e pericolose.

Ritengo che, su questo piano, il Parlamento potrebbe cominciare a scoprire le carte, a fornire indicazioni sottoponendole poi al giudizio dell'aula e del popolo. Sarebbe sba-

gliato se così non fosse: si configurerebbe una sorta di sottrazione di una nostra potestà. Le mie affermazioni vogliono essere costruttive, perché ritengo che le proposte possano essere ulteriormente affinate, esaminate ed approfondite in modo da consentire a ciascuno di mettere sul tavolo le proprie. È infatti ovvio che se le proposte sono valide tanto più crescerà il consenso popolare, tanto più potrà essere attirato su di esse il consenso degli elettori e dei cittadini cui ciascuno di noi guarda.

Non trascurerò una notazione politica su quanto è avvenuto. La seduta di oggi ha infatti anche un altro significato; non siamo riusciti a decidere di andare a nuove elezioni né il contrario. Di fatto, non vi andremo: tutto questo non vi dice niente, onorevoli deputati, in merito all'errore di un approccio del genere e sulla necessità di utilizzarne un altro, concreto, di verifica di quanto dovremo fare? Fra poco infatti torneremo ai nostri collegi e non potremo nemmeno dire che abbiamo deciso di votare o di non votare. Di fatto, la questione slitta. Non mi sembra questo un modo maturo, serio, cosciente e coerente di assumersi responsabilità politiche e di dire ciò che si intende fare.

Sappiamo molto bene che quando si parla di dibattiti sulle regole, per le regole, intorno alle regole, esiste una certa legittima diffidenza da parte dei cittadini, i quali possono pensare che parliamo delle regole per noi, per i partiti, per le istituzioni di cui facciamo parte. Tanto più, allora, abbiamo il dovere di chiarezza, trasparenza e concretezza; abbiamo il dovere di fornire al nostro paese un sistema che possa garantire la concreta democrazia dell'alternanza (ossia un vinto e un vincitore) e che tutto si svolga in un quadro democratico, senza involuzioni autoritarie a favore di chiunque vinca al momento. Dobbiamo dare al paese la possibilità di esprimersi attraverso il Parlamento ed all'esecutivo la possibilità di portare avanti il proprio programma sotto il controllo del Parlamento, ma attraverso precise regole.

Non vorrei che ci trovassimo in presenza del classico paradosso filosofico di Achille e la tartaruga, per cui gli obiettivi sembrano sempre chiari ma poi non vengono mai raggiunti: sembra che la riforma sia sempre

a portata di mano, ma poi non viene mai realizzata. Mi domando allora se questo dibattito non sia un ulteriore atto della politica spettacolo, se non serva cioè a rinnovare un duello che dovrà attirare l'attenzione dell'opinione pubblica ma che non produrrà alcun atto concreto, oppure se si tratti di una discussione dalla quale potrà scaturire qualche azione concreta.

Se riprendiamo i temi della relazione, gli stessi affrontati dal Governo, e il dibattito che si è svolto, emerge che passi avanti possono essere fatti. Possiamo impostare il dibattito in modo serio, affrontare le scelte istituzionali che sono di fronte a noi, assumercene la responsabilità di fronte alla gente, non promettere per il 2000 ma per il 1995, l'anno in cui stiamo vivendo. È anche questo il senso delle proposte di legge alla nostra attenzione.

Proprio nel momento in cui si vuole andare verso un'evoluzione costituzionale è tanto più necessario essere estremamente fermi nei principi fondamentali e nei diritti inviolabili, a garanzia di una Costituzione che su questi due piani certamente non ha offerto motivo di lamentele, ma, al contrario, ha dato importanti punti di riferimento al nostro paese, pure in epoche e vicende così travagliate. Contemporaneamente, è necessario trovare meccanismi di accelerazione per intervenire sui problemi di modifica della forma di Stato e di governo e sulle questioni di carattere istituzionale, dal federalismo fino al problema del governo, che sono di fronte a noi. Allora, non molliamo.

Forse la penso così perché sono, per così dire, «piccolo»: a tutti piacerebbe essere grandi, naturalmente, ma c'è chi può e chi non può, come si dice in un celebre film. A me piacerebbe poter venire qui a dire: faremo queste cose solo se ci sarà un largo consenso, la fase costituente potrà essere avviata soltanto se noi ed il polo della libertà ci inchineremo l'uno di fronte all'altro. Forse perché sono piccolo, dicevo, mi permetto di dire una cosa, signor Presidente: ciascun deputato dovrebbe fare un esame di coscienza ed un appello al suo senso di responsabilità e valutare che, se partecipa ad una legislatura in cui il Parlamento approva le riforme costituzionali, ne esce con dignità e

con orgoglio. Se, invece, la legislatura nella quale ci troviamo ad operare finisce ingloriosamente dopo un anno, senza che siamo stati neppure capaci di consegnare ai parlamentari della prossima legislatura una situazione istituzionale migliorata, dobbiamo chiederci quale orgoglio e quale dignità possiamo mostrare.

Credo, insomma, che debba essere rivolto un appello personale a ciascun parlamentare. Poi, certo, organizzeremo tavoli, incontri e delegazioni, ma sarà molto importante se da questo Parlamento potrà scaturire una volontà costruttiva. Credo che, questo sì, sarebbe davvero un contributo efficace per rinsaldare la democrazia nel nostro paese (*Applausi*).

PRESIDENTE. È iscritta a parlare l'onorevole Sbarbati. Ne ha facoltà.

LUCIANA SBARBATI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, la totale riscrittura della Costituzione richiede almeno due condizioni. Da un lato, è necessario che vi sia un evento straordinario, come un cambiamento radicale nel sistema politico o una rottura della legalità precedente ed è quello a cui fa riferimento l'onorevole Bossi con le sue iniziative spericolate, anche se poi il *leader* leghista, con l'ambiguità ed il tatticismo che lo contraddistinguono, riesce sempre a mantenersi a cavallo tra la novità rivoluzionaria ed una certa continuità. Dall'altro lato, deve esistere un diffuso comune sentire, ossia è necessario che, se non tutte, almeno le forze politiche più rappresentative si ritrovino su una serie di questioni fondamentali.

A mio avviso, due ordini di motivi hanno permesso il varo della Carta costituzionale del 1948: in primo luogo, la caduta del fascismo alla fine dell'evento bellico ed il referendum istituzionale con il quale è stata scelta la forma repubblicana; in secondo luogo, l'antifascismo e la partecipazione comune alla Resistenza. Questo secondo ordine di motivi merita un approfondimento. Nei primi mesi del 1947, quando l'Assemblea costituente entrava nel vivo del suo lavoro, si verificò un evento straordinariamente dirompente: la rottura della collaborazione tra i partiti del Comitato di libera-

zione nazionale, con l'esclusione dal Governo di comunisti e socialisti e l'avvio di una politica centrista. Nonostante ciò, il momento costituente non fu travolto e l'Assemblea poté continuare la sua opera anche nel clima politico radicalmente mutato, proprio perché, al di là della polemica politica che doveva sfociare nella prospettiva di un paese spaccato in due, in primo luogo sui problemi di politica internazionale, permaneva un terreno comune cui fare riferimento. Allora fu fondamentale, colleghi, la presenza delle forze laiche che, anche se esile sul piano numerico, permise di evitare uno scontro frontale che sarebbe stato rovinoso per le sorti delle istituzioni repubblicane.

Anche oggi esiste una simile situazione ed anche oggi le forze laiche dovrebbero ritrovare quel comune sentire necessario per porsi come polo di riferimento ed evitare lo scontro frontale al quale stiamo assistendo pressoché impotenti. Purtroppo, oggi non esistono né l'una né l'altra condizione. Si parla tanto — e, io ritengo, spesso a sproposito — di seconda Repubblica, ma in effetti, a parte le novità introdotte da un metodo elettorale non compiutamente maggioritario, il sistema politico italiano è rimasto inalterato nei suoi fondamenti. Non c'è quell'*idem sentire* che potrebbe costituire una garanzia valida per tutti, con il profilo di norme costituzionali congrue e meditate, tanto è vero che gli schieramenti contrapposti non riescono ancora a trovare neppure quelle minime intese necessarie a gestire il periodo transitorio, in attesa di porre mano a modifiche importanti dell'ossatura costituzionale.

In questa situazione appare di difficile proposizione l'ipotesi di un'assemblea costituente, i cui compiti non potrebbero essere in alcun modo limitati. Un simile organo non rappresenterebbe una sufficiente garanzia nei confronti della distorsione di aspetti costituzionali cardinali, come — tanto per fare qualche esempio — quelli attinenti ai principi fondamentali, ai diritti e doveri dei cittadini, all'indipendenza ed autonomia della magistratura.

Noi siamo decisamente favorevoli, invece, all'insediamento — in questa o nella prossima legislatura — di una Commissione costi-

tuate, alla quale siano affidati compiti circoscritti e ben mirati di revisione, riguardanti in particolare l'ordinamento della Repubblica. Proprio per questo motivo l'amico Ugolini, come primo firmatario, ed io, come seconda firmataria, insieme ad altri sessanta colleghi abbiamo presentato una proposta di revisione costituzionale diretta a varare la fase costituente attraverso il funzionamento di una commissione speciale per le riforme.

In questo clima, a mio avviso, deve essere fatta chiarezza anche sull'articolo 138 della Costituzione vigente, che — come è noto — determina modalità e meccanismi per la modifica costituzionale.

Si teorizza da più parti la blindatura della Costituzione, come se materia del contendere fosse rendere più o meno immutabile — per l'eternità — la nostra condizione costituzionale. Ma se, invece di affidarci acriticamente a formule in apparenza soggettive, ci preoccupassimo di vedere quello che succede altrove, scopriremmo che la nostra Costituzione è la meno rigida fra quelle in vigore nelle democrazie occidentali. Infatti, mentre in Italia per modificare le norme della Carta costituzionale è sufficiente la maggioranza assoluta del Parlamento, sia pure congrue successive deliberazioni di ciascuna Camera ad intervallo non minore di tre mesi, in Germania, Giappone, Francia, Spagna e Stati Uniti la maggioranza richiesta per l'approvazione è decisamente più elevata, oscillando — a seconda dei paesi — tra i due terzi ed i tre quinti.

Alcune Costituzioni, poi, come quelle del Belgio, dell'Olanda, del Lussemburgo, della Svezia, della Danimarca prevedono che l'iter della revisione investa due successive legislature, nel senso che una volta approvata in prima lettura la proposta di riforma il Parlamento viene sciolto, si procede a nuove elezioni e si richiede un'ulteriore votazione da parte delle nuove Camere; spesso è prevista anche — a coronamento — la consultazione popolare, ma sempre come referendum confermativo: in nessuno degli ordinamenti citati è contemplato un referendum propositivo ed orientativo, come qualcuno propone in Italia. La ragione, colleghi, è ovvia: la materia costituzionale è troppo delicata e complessa per essere sottoposta

ad un giudizio da sintetizzare attraverso l'espressione semplicistica di un «sì» o di un «no».

In buona sostanza, la proposta di revisione dell'articolo 138, fuori da una facile metodologia, tenderebbe ad avvicinare la situazione italiana a quella delle altre democrazie in modo più che opportuno, poiché sono necessari condizionamenti che non ci esponano al pericolo di riscrivere la Costituzione ogni cinque anni a seconda del mutare delle maggioranze politiche, tanto più nel momento in cui si ipotizzano revisioni dello Stato in senso federale o regionale avanzato.

Ben venga il federalismo, onorevole Bossi, se esso significa mantenere intatta ed anzi rafforzare l'unità nazionale mediante un'adesione più articolata e cosciente, come indicava Cattaneo e come — nel 1946 — proponevano Perassi, Conti, Oliviero Zuccarini. Questo non deve significare quello che lei dice, appunto, ma rappresentare la rottura di bardature centralistiche che fanno dell'Italia il paese più accentrato dell'Europa occidentale; deve significare autonomia, responsabilità e solidarietà tra zone più sviluppate ed aree depresse nel prelievo e nell'utilizzazione delle risorse fiscali. Se invece, come qualche volta dubitiamo, il richiamo al federalismo dovesse incentivare l'inclinazione a divisioni etniche che mettono a rischio l'unità nazionale o il prevalere dell'egoismo (per cui chi più ha più spende e chi meno ha si arrangi) per quanto ci riguarda non ci interessa.

Certo, dobbiamo uscire da pratiche assistenzialistiche dilapidatorie della finanza pubblica, ma in un paese come l'Italia, che presenta le disparità di sviluppo che conosciamo, non possiamo rinunciare a criteri fondamentali di solidarietà, da realizzare con tutte le garanzie del controllo democratico. Del resto, da questo punto di vista c'è l'esempio molto valido del federalismo cooperativo della Germania, che attraverso il principio della sussidiarietà — qualche volta riscoperto anche tra noi — realizza un'autonomia effettiva, ma trova poi una essenziale ragion d'essere nella solidarietà e nel riequilibrio delle condizioni economiche e sociali.

Un altro punto dolente è naturalmente quello della stabilità, del rafforzamento delle istituzioni di governo, in Italia tradizionalmente deboli. Ci siamo illusi che bastasse cambiare la legge elettorale per risolvere tutti i problemi: così non è stato. D'altra parte ciò non si è verificato neppure in passato: basta ricordare che l'Italia monarchica ha praticato fino al 1919 un maggioritario uninominale a due turni, ma i governi duravano in media un anno (non molto di più, quindi, di quelli della deprecata epoca repubblicana).

È necessario pertanto insistere sulla via del maggioritario: il sistema a due turni ci pare decisamente il più adatto ad una condizione politica frammentata come quella italiana. Nel primo turno tutti i partiti possono conservare una loro visibilità, rinviano al ballottaggio le scelte definitive.

Se si vuole la stabilità di governo, occorre fare molto di più. L'elezione diretta del *premier* appare un correttivo importante, anche se non dobbiamo dimenticare che in Inghilterra l'elezione è indiretta, con preventiva indicazione data agli elettori. Ad ogni modo, al Presidente del Consiglio va riconosciuta piena titolarità nella formazione del governo ed anche nella sostituzione dei ministri. Ma soprattutto va rispettata, cosa che noi non abbiamo fatto in cinquant'anni di vita repubblicana, la Costituzione vigente, nel senso di riportare sempre e comunque in Parlamento la nascita e la caduta dei governi. Noi siamo convinti che se si fosse osservata la procedura della mozione di sfiducia per far cadere un esecutivo, con piena ed aperta assunzione di responsabilità davanti al paese, non avremmo avuto le numerose crisi, tutte rigorosamente extra-parlamentari, che hanno reso più precaria la vita dei vari governi. Si possono, in alternativa, studiare anche meccanismi per quanto riguarda l'esperienza del cancellierato, con l'istituto della sfiducia costruttiva. Su questi aspetti, colleghi, il dibattito è aperto.

Nell'ipotesi di una evoluzione in senso federalista, potrebbe essere scontato anche il superamento del cosiddetto bicameralismo perfetto, con le sue oratiche spesso ripetitive e dispersive. Una delle Assemblee, infatti, potrebbe essere trasformata in una

Camera delle regioni, con compiti ben definiti, mentre all'altra resterebbe la compiuta funzione legislativa.

Infine, un aspetto particolare, da non sottovalutare, che è opportuno inserire nella Costituzione, riguarda le competenze, il ruolo e l'autonomia dell'autorità monetaria centrale, che negli ultimi anni sono stati messi ripetutamente in forse.

In sostanza, si tratta di determinare una condizione in cui la Costituzione non possa essere mutata ad ogni cambio di maggioranza che, con i sistemi elettorali maggioritari, è un'ipotesi di normale alternanza. Si tratta di andare a riforme effettive, soprattutto sul terreno amministrativo, e non aggiuntive, come purtroppo avviene nella tradizione italiana.

L'attuazione, quindi, di regioni autonome non può che significare per noi, una volta per tutte, l'abbattimento radicale di altrettante competenze centrali, con i relativi apparati. Al di fuori di questo, colleghi, è difficile vedere un futuro istituzionale per il nostro paese, che deve avere un quadro di riferimento che non ho paura a definire ideale, in una visione equilibrata del sistema dei doveri e dei diritti, la cui teorizzazione appartiene al nostro migliore pensiero democratico (*Applausi dei deputati dei gruppi i democratici e progressisti-federativo*).

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

VALTER BIELLI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, so bene che quello di oggi, più che essere un dibattito di approfondimento sulla modifica dell'articolo 138 della Costituzione, è un dibattito che attiene ad altre questioni. Attiene agli sviluppi della politica, attiene a quello che tutti stanno individuando come il problema della scadenza elettorale. Ma se le cose stanno così, si evidenzia una difficoltà vera dell'attuale fase politica, una difficoltà vera che esige risposte certe e non demagogiche, che esige che si vada presto al voto.

Nelle condizioni attuali, con questa difficoltà, noi rischiamo di creare una situazione per cui il Parlamento, agli occhi della gente, appare sempre più delegittimato. Abbiamo

bisogno di dare garanzie. Credo che, da questo punto di vista, si renda necessario andare presto al voto anche per fare chiarezza.

Ma andare al voto esige anche qualcos'altro, perché l'Italia è in una situazione per alcuni versi anomala. Innanzitutto, c'è un Governo tecnico, che è sicuramente un'anomalia. Ma la situazione è anomala anche perché nel nostro paese, unico in Europa nel momento in cui si è introdotto il sistema elettorale maggioritario, non ci si è preoccupati di creare quel sistema di contrappesi e di bilanciamenti che potesse fare del sistema maggioritario un sistema democratico proprio grazie all'esistenza di garanzie. In Italia si è introdotto il sistema maggioritario, ma di garanzie non ne abbiamo viste. Anzi, a tale proposito, ci sarebbe da porre qualche domanda a coloro che oggi rivendicano il diritto di dichiararsi liberali e democratici e che ci hanno chiesto di prestare loro fede. Si dovrebbe chiedere all'onorevole Berlusconi perché, quando è diventato Presidente del Consiglio in un sistema maggioritario, non si sia preoccupato, ad esempio, di assegnare qualcuna delle Commissioni di vigilanza (che in tutti i paesi democratici sono assegnate alle minoranze) alle minoranze. Berlusconi ha vinto e pensava di prendere tutto! In questa Camera c'è riuscito, perché non vi è alcuna Commissione che non sia presieduta da uomini del polo. Allora, come prestar fede a questo personaggio?

Ancora: proprio perché siamo in una situazione anomala, si può andare al voto senza rimuovere l'anomalia più macroscopica, quella per la quale il candidato *premier* per il polo ha di fatto il monopolio di tutta l'informazione radiotelevisiva? Che democrazia è mai questa? Io credo che neppure i paesi dell'America latina potrebbero sopportare tanto!

La proposta di elevare a due terzi il *quorum* necessario per l'approvazione di modifiche costituzionali non è un modo per blindare la Costituzione, ma è un sistema per dare a questo paese più democrazia e per cominciare ad introdurre qualche regola.

Ecco perché io credo che il dibattito di oggi debba riguardare questi temi e segnatamente il sistema che consente di dettare

regole precise tra maggioranza e minoranza.

Tenuto conto della necessità di affrontare tali argomenti e della loro serietà, noto che molti stanno pensando alla politica non come capacità di rispondere sempre e concretamente ai problemi: ormai sia la destra sia la sinistra stanno piegando la politica agli umori e ai sondaggi.

Questa mattina l'onorevole D'Alema, che sembra intendersi di sondaggi più di altri, ha evocato tanti numeri (e mi auguro siano quelli veri). Ma io credo che la politica non si faccia con i sondaggi (ai quali, peraltro, ha fatto riferimento anche l'onorevole Cossutta). Assistiamo invece ad un fatto nuovo: parla sempre meno di sondaggi Berlusconi, ne parla sempre più la sinistra. Ecco, forse, anche questa è la difficoltà della sinistra: essa comincia ad avere nel proprio codice genetico qualche comportamento che non le è proprio.

Cerchiamo allora di riportare la politica a quello che è. Onorevole Berlusconi, lei che ha provato in tante occasioni e in tutte le sedi ad insegnare qualcosa al Parlamento, dovrebbe ricordare — e credo sicuramente sarà in grado di farlo — che vi è un proverbio il quale recita: chi è causa del suo mal, pianga se stesso! Perché si è tanto lamentato dell'eccessivo ricorso alla decretazione d'urgenza, proprio lei, onorevole Berlusconi, che ha fatto di tale strumento una regola del suo amministrare? I suoi uomini hanno persino teorizzato in Commissione che la decretazione d'urgenza sia il nuovo modo per governare. Onorevole Berlusconi, stia più attento almeno alle cose che dicono gli uomini del suo partito!

Lei ci ha voluto dimostrare anche qualcos'altro: di essere un liberale ed un democratico. Ha fatto l'elogio dell'impresa. Le assicuro che, sebbene preferisca l'elogio del lavoro, sono disponibile a parlare anche d'impresa ma lei ne ha una concezione metafisica, non reale. L'impresa non è quella di cui lei parla: non è l'unico sistema di produzione del benessere. O lei fa finta di non vedere, perché è chiuso dentro Arcore e da lì non esce più, oppure sta dicendo delle bugie. L'impresa è altro: certo, vi è chi la dirige, ma è anche il luogo nel quale si investono i capitali, è il luogo delle tecnolo-

gie e delle macchine è il luogo in cui si lavora e si produce.

Pensi poi, onorevole Berlusconi, al tipo di impresa che vi è a Taiwan e a quello che vi è in altre parti del mondo: sono completamente diversi. A quale è favorevole? Ho l'impressione che lei, che elogia tanto il mercato, pensi ad un mercato diretto solo da lei, in cui contano l'oligopolio ed il monopolio (basti guardare al campo radiotelevisivo). Ecco perché io credo che lei dovrebbe riflettere sul fatto che, invece di elogiare l'impresa, si dovrebbe elogiare di più il lavoro, cosa che mi pare le sia molto, molto estranea.

Proprio perché stiamo parlando di elogiare fatti e comportamenti, vorrei anche riflettere su un altro elemento. Nella situazione data abbiamo la necessità di riuscire a far presente al paese che vi è una via d'uscita da questa crisi; già molte forze politiche hanno fatto riferimento alla revisione della legge elettorale — che credo che si possa rivedere —; altre hanno fatto riferimento a diversi sistemi ed accorgimenti da portare avanti per migliorare le condizioni del paese.

Ho l'impressione che nel centro-sinistra vi siano tanti che in qualche modo, forse per pavoneggiarsi, forse perché hanno bisogno di farsi spazio, non si rendono conto che in qualche occasione tirano la volata alle politiche conservatrici e di destra. Voglio chiedere all'onorevole Segni, cui riconosco il merito straordinario di essersi battuto con forza e con coerenza sul tema del conflitto di interessi in quest'aula, se pensi realmente che il presidenzialismo possa essere portato avanti dalla sinistra. Lei pensa davvero che, tenendo conto del senso comune della gente, del popolo democratico, un tema come questo possa consentire alla sinistra di vincere? Non si rende conto che il presidenzialismo in tutti i casi è frutto di una cultura di destra? Con teorie del genere a sinistra non si fa altro che sostenere le tesi di Berlusconi.

Allora, onorevole Segni, se qualcuno sotto la quercia non porta rispetto e non tiene conto dei cosiddetti cespugli, discutiamone per fare in modo che, più che di cespugli, si parli di forze vere, tali da contrastare certe tendenze. Ma, onorevole Segni, lasci perdere il presidenzialismo! Lo lasci perdere prima che sia troppo tardi!

Termino con due considerazioni. In primo luogo, siccome mi è caro il tema della politica e penso alla politica come democrazia e rinnovamento, devo dire di essere rimasto sorpreso — ma forse è colpa mia e me ne scuso con i colleghi — del fatto che da parte delle forze del polo della libertà si faccia riferimento alla necessità di avere oggi una nuova classe dirigente. Io, che ho sempre militato a sinistra e me ne onoro, penso sia necessario avere una nuova classe dirigente. Ma una nuova classe dirigente, onorevole Berlusconi, non può mica essere lei a presentarla in quest'aula; lei che è riuscito a riciclare persino Casini, l'uomo che era il portaborse di Forlani, l'uomo che ha sempre giocato un ruolo nel CAF; lei che ci ha portato come ministro Giuliano Ferrara, il quale ha fatto l'elogio di Craxi e voleva anche che chiedessimo scusa a quest'ultimo per gli avvisi di garanzia che ha ricevuto!

Onorevole Berlusconi, le chiedo soltanto di non metterci nelle condizioni di dover essere troppo duri nei suoi confronti perché credo che ciò non ci sarebbe consentito.

Desidero rivolgere un appello anche all'onorevole Bossi che in ogni occasione parla del federalismo. Credo che l'Italia abbia bisogno di rompere con lo Stato centralista e di attribuire più potere alle regioni e ai comuni. È necessario che lo Stato sia completamente diverso da come è attualmente. Lo ripeto, lo Stato deve essere meno centralistico. Ma, onorevole Bossi, lei che pensa al federalismo, ritiene davvero di aiutare il federalismo agitando lo spauracchio del secessionismo in questo paese e in quest'aula? No, onorevole Bossi, lei sta sicuramente facendo della demagogia, forse di tipo elettorale, ma le assicuro che con questa demagogia impedisce che in Italia si vada nella direzione che in qualche modo lei e la sua forza politica auspicate.

Aggiungo che la questione della modifica dell'articolo 138 della Costituzione diventa un tema sul quale vi dovrebbe essere un'attenzione particolare anche della lega perché il principio federalista può andare avanti ad una condizione: che si realizzi un'ampia maggioranza, che si creino le condizioni perché tutte le forze parlamentari spingano in quella direzione.

Allora, elevare a due terzi il *quorum* per le modifiche costituzionali, rivedendo l'articolo 138, è la condizione per pensare ad un federalismo che sia effettivamente realizzabile. Ed allora credo che nel polo di centro-sinistra è meglio uno «stormir di fronde», che pensare ad un uomo solo al comando! Da tale punto di vista, si potrebbe pensare che il centro-sinistra riesca a trovare il luogo, le condizioni e gli strumenti per presentarsi non solo come forza di Governo ma anche come la forza politica che con più coerenza intenda, non blindare questa Costituzione, ma inserirvi quelle garanzie democratiche che potrebbero consentire una reale dialettica democratica.

L'onorevole D'Alema ci ha detto che forse sarebbe necessaria una pausa di riflessione. Concordo con lui: ma forse perché egli va in barca, forse perché altri vanno in Sardegna a trascorrere le proprie ferie o forse perché, quando sono in barca, non hanno voglia di pensare e si sentono estraneati da questo mondo? A tutti noi, che sicuramente vogliamo andare in ferie, vorrei dire che sarebbe bene che non ci sentissimo vinti dalla calura estiva, ma che trovassimo il modo da subito, oggi, di far sì che quando ci ritroveremo in questa sede a settembre il dibattito odierno non sia stato inutile! Le chiacchiere non ci servono! Ed allora esprimo l'auspicio che dal dibattito di oggi venga un deciso «no» al presidenzialismo, un deciso «sì» al cambiamento ed al rinnovamento. Potremo realizzare questi ultimi due obiettivi anche attraverso la modifica dell'articolo 138 della Costituzione; lo potremo fare non — lo ripeto — per blindare la Costituzione, ma per rafforzare le garanzie democratiche! E da tale punto di vista auspico che anche il caro compagno Armando Cossutta si renda conto che non si può essere conservatori troppo a lungo perché, poi, nella conservazione trova spazio sempre la destra (*Applausi — Applausi polemici del gruppo di alleanza nazionale*).

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

GINO GIUGNI. Signor Presidente, colleghi deputati, vorrei proporre all'attenzione del-

l'Assemblea tre quesiti, se riuscirò a concludere il mio intervento nel tempo assegnatomi. Mi affido, pertanto alla «custodia» ed alla elasticità di guida del Presidente di turno dell'Assemblea.

Il primo di tali quesiti è il seguente: quale parte della Costituzione deve essere riformata?

Questa mattina abbiamo ascoltato una dichiarazione importante dell'onorevole Berlusconi, il quale ha affermato che la prima parte della Costituzione può essere riformata, ma soltanto previa un'opportuna blindatura; in altre parole, con l'elevazione del *quorum* di voti necessari. Prendo atto di tale dichiarazione! Allo stesso modo, prendo atto di un'ulteriore conclusione che ho tratto ascoltando le parole dello stesso oratore: egli ha sostenuto che sarebbe bene, opportuno e prudente che della prima parte della Costituzione non si discutesse in questa sede. Ascoltando un'interpretazione della prima parte della Costituzione come quella che è stata data dal predetto oratore, ho avuto la netta sensazione che già in sede interpretativa lo spirito, il quadro di riferimento e la cultura della Costituzione corrano un serio pericolo di risultare alterati! Sottolineo quanto ha affermato a proposito del diritto al lavoro, della riserva di espropriazione per pubblica utilità (contenuta nella Costituzione stessa).

Quanto ha sostenuto polemicamente in ordine a questi principi e alla strumentazione ivi delineata, fa pensare che l'idea della Costituzione come compromesso politico e culturale — come venne elaborata subito dopo la sua emanazione e come resse all'impatto di tempi politici anche diversi — sia in una parte politica un'idea che non viene accettata! Credo, inoltre, che sia in atto un tentativo di appiattare, schiacciare o livellare il senso dei principi contenuti e regolati nella nostra Costituzione, nella parte che riguarda i principi, ad una dimensione «liberal-liberista»! La parola liberale mi pare non faccia paura più a nessuno in questo «anfiteatro», e meno che mai a me, perché sono sempre stato liberal-socialista (cioè liberale con un aggettivo ulteriore); però nella particolare accezione che ho sentito sviluppare in questa e in altre sedi, ma sempre dalla stessa

parte politica, ce n'è a sufficienza per dire: Va bene, onorevole Berlusconi, cerchiamo di blindare questa parte della Costituzione in modo che, se la modifichiamo, lo facciamo con un'ampia maggioranza, cioè nel quadro di una generale concordia. Altri trovano che questa parte della Costituzione abbia caratteristiche di invecchiamento, anche «tecnologico», dal momento che non considera l'avvento di forme di comunicazione e di novità scoperte ed inventate successivamente. Molte delle Costituzioni vigenti hanno più di cinquant'anni — qualcuna ne ha anche duecento —, ma pur avendo linguaggio, tratti e contenuti sicuramente sorpassati dal progresso tecnico funzionano in modo eccellente; per questo credo che nell'ordinamento vigente vi sia sufficiente elasticità per adattare la nostra suprema legge ai cambiamenti intervenuti nel periodo della sua applicazione.

Passo ora al secondo argomento che riguarda più direttamente la struttura del governo; non parlo della struttura dello Stato, ma è chiaro che se il tempo lo consentisse i temi da affrontare sarebbero più ampi. Peraltro, gli argomenti del federalismo e dei rapporti tra Stato e organizzazioni periferiche non potranno più essere elusi quando finalmente ci decideremo ad affrontarli, ma per quanto riguarda la forma di governo, vorrei rivendicare alla parte politica alla quale appartengo una spiccata sensibilità in materia: sia i socialisti, sia alleanza democratica, sia il patto Segni, infatti, si sono mossi sulla linea del rinnovamento e della grande riforma delle strutture di vertice, dei rami alti della Costituzione.

Abbiamo oggi ascoltato una proposta che sicuramente avrà — perlomeno è stata presentata con questa intenzione — la massima eco possibile; si tratta del presidenzialismo, parola presentata, prospettata, come capace di attirare da sola l'attenzione ed un quadro ampio di consenso anche indipendentemente dai suoi effettivi e reali contenuti. Del presidenzialismo si è ascoltata in questa sede un'apologia, tutta costruita con principale riferimento all'esperienza costituzionale degli Stati Uniti d'America. Vorrei invitare i colleghi, però, a riflettere non tanto sul fatto che probabilmente il modello presidenziale

nordamericano non funziona poi così bene, quanto sul fatto che non è sulla macchina normativa istituzionale che dobbiamo soffermare la nostra attenzione poiché dobbiamo pensare soprattutto al tipo di cultura e all'elaborazione di principi costruiti intorno a quella «magica» Costituzione, che opera indiscutibilmente con successo ormai da più di duecento anni.

Da questo punto di vista non posso fare a meno di invitare chi non l'avesse fatto — ma presumo che tutti lo abbiamo fatto — ad un'attenta lettura del classico in materia, cioè *La democrazia in America* di Alexis de Tocqueville, in particolare di quelle pagine in cui l'autore pone in chiara evidenza e con grande sagacia dottrinale l'importanza che nel sistema statunitense ha avuto la capacità degli americani di associarsi, di riunirsi, di combattere per uno scopo comune, sia sul piano dei rapporti civili sia su quello dei rapporti politici. Che cosa vuol dire questo? Vuol dire che un sistema presidenziale configurato come quello nordamericano funziona se vi è una società politicamente strutturata; in altre parole funziona se vi sono partiti politici che possono fargli da contorno e svolgere la loro funzione di controllo, di collaborazione, di selezione, anche della classe dirigente e dei collaboratori.

Tutto questo esiste nel nostro paese? Forse è esistito anche all'eccesso, tanto che proprio nell'ambito della partitocrazia ad un certo punto è stato lanciato un interessante messaggio di autosuperamento mediante la proposta di adozione di un modello presidenzialista. Oggi, però, le condizioni sono completamente mutate; i principali partiti politici sono risultati destrutturati o sono ai limiti del collasso, uno o due hanno resistito e si sono anche potenziati. La parte politica che rappresentava il centro del paese è stata sostituita da una potente organizzazione che però non è un'organizzazione politica, ma aziendale e che di recente addirittura ha rinsaldato le sue caratteristiche in una conferenza di organizzazione in cui i compiti di propaganda e di acquisto del consenso sono stati trasferiti ad una struttura di carattere piramidale che ben mi ricorda il principio di gerarchia vigente in altre epoche.

Questa catena di *promoters* e *super pro-*

moters purtroppo rappresenta, oltre che un cattivo ricordo, anche una realtà molto moderna di cultura manageriale e organizzativa che però non è la cultura politica. Nel paese alcune delle più importanti forze politiche non si esprimono attraverso organizzazioni, partiti, forme di cultura e addirittura di linguaggio politico. In simili condizioni credo che sarebbe oltre modo pericolosa l'adozione di schemi istituzionali nei quali non vi sia una preventiva e spontanea tendenza all'autoassociazione, cui segue, poi, la delega alle istituzioni e ai loro titolari, ma vi sia un'inversione di rapporti, un autentico rovesciamento in cui l'uomo viene eletto grazie ad una potente macchina elettorale e successivamente cerca di crearsi un'organizzazione di sostegno. Il rischio per la democrazia non sta nel fatto che il presidenzialismo conduce per sua natura a forme di gestione autocratica del potere; non credo a questo, penso, però, che nelle nostre condizioni un presidenzialismo costruito senza avvedutezza anziché negli Stati Uniti e in Francia ci porti verso le imitazioni dei modelli che conosciamo come operanti, male, in alcuni paesi dell'America latina.

Detto ciò, il problema c'è, esiste; tra l'altro l'abbiamo più volte sottolineato. È il problema al quale credo si possa dare soluzione attraverso una forma tecnica adeguata, su cui si può discutere, di indicazione del primo ministro; una realtà che è già nelle cose, nel costume politico, che si sta già costruendo nei fatti e alla quale occorre anche dare un quadro di riferimento normativo, una cornice precisa, perché la prassi costituzionale non sempre può efficacemente sostituire le norme costituzionali.

Lungo questa via penso che un cammino fecondo possa essere intrapreso senza indulgenze in lanci demagogici di promesse elettorali, dando invece agli italiani, che ne hanno pieno diritto, la possibilità di fruire di istituzioni più efficienti e, ancora con riferimento all'intervento dell'onorevole Berlusconi, senza indulgenze verso forme di linguaggio o immagini che sembrano ispirate ad una visione non antipartitocratica, che condividiamo, ma contraria al principio stesso del libero associazionismo tra i partiti e nei partiti, in sostanza imbevuta anche di

una cultura di carattere antiparlamentaristico, che ha una vecchia storia nella cultura italiana.

La terza questione consiste nell'individuare le modalità attraverso le quali giungere a tale fine. Ho già detto all'inizio del mio intervento che, se vogliamo blindare la prima parte dell'articolo 138, allora occorre blindare anche la seconda parte per le stesse ragioni. A tale proposito aggiungo che il non voler sostituire all'attuale procedura di revisione regole di revisione più severe attraverso un accordo fra gentiluomini non è una norma di prudenza dettata o regolata da battute infelici come quella secondo la quale gentiluomini non ce ne sono. Voglio presumere che i gentiluomini abbondino nel Parlamento e nella nostra classe politica; forse mi illuderò, ma voglio pensarlo. Ritengo però che gli accordi intervenuti tra i protagonisti di una fase politica, tra gli eletti al Parlamento in una legislatura, non possano impegnare gli eletti nel successivo Parlamento. E se nella fase elettorale si presentasse un terzo scomodo, se avvenisse qualcosa di simile a quello che è accaduto nel gennaio del 1994? Tutti i patti allora andrebbero nel dimenticatoio e non potrebbero sortire effetti. È quindi evidente che, da questo punto di vista, è legittima e giustificata sul piano politico e sul piano etico la richiesta di un'adeguata modifica dell'articolo che consente la revisione costituzionale. Questo lo si può fare subito; su tale piano si deve operare partendo dall'oggi, poiché è noto quali siano i tempi necessari per intervenire.

È evidente che l'avvio di un procedimento di tal genere pone qualche problema in ordine alla data delle elezioni. Tuttavia, se c'è qualcosa di cui mi devo compiacere — e concludo, Presidente — essa consiste nel fatto che nel corso della discussione odierna, presentata dalla stampa come il dibattito sulla data delle elezioni, di tale scadenza ho sentito parlare pochissimo; segno che è sanamente intervenuto nella mente dei nostri colleghi, di noi tutti, il convincimento che la data delle elezioni non sia la variabile indipendente. Essa è derivata da una decisione precedente, che ci indica come utilizzare questi mesi o, se volete, anche un tempo maggiore, al fine di consentire la costruzio-

ne di un apparato minimo ma adeguato di regole mediante il quale gli italiani possano con fiducia esprimere le loro scelte nella prossima tornata elettorale (*Applausi dei deputati dei gruppi i democratici, progressisti-federativo e del partito popolare italiano*).

PRESIDENTE. È iscritta a parlare l'onorevole Moroni. Ne ha facoltà.

ROSANNA MORONI. Presidente, l'attualità e la superiorità etico-sociale dei principi costituzionali, rivendicate da Dossetti, sono a mio parere un dato innegabile. La nostra Costituzione rappresenta il fondamento del vivere comune, la legge in cui ognuno deve potersi riconoscere e trovare tutela; la legge che avrebbe dovuto, secondo la volontà dei costituenti, sopravvivere al mutare della situazione politica e delle maggioranze di governo.

Essa è nata come frutto di una battaglia ideale, della lotta per la libertà ed il riscatto nazionale. È il frutto di chi è caduto nella Resistenza, di chi ha lottato contro la dittatura, di chi ha pagato nelle galere; di chi, in sintesi, ha sacrificato se stesso affinché si potessero affermare valori di libertà, di democrazia, di giustizia sociale. È il frutto di un patto stretto tra partiti di massa che, pure nella radicale diversità, rappresentavano valori e ideali di tutti. È patrimonio comune di valori democratici, di diritti dell'uomo, di principi di uno Stato sociale solidale. È insieme di norme che definiscono le regole della convivenza sociale e dei rapporti economici; è insieme di principi oggi spesso rifiutati, irrisi, non rispettati: solidarietà, uguaglianza, diritto al lavoro, alla salute, all'istruzione.

Noi comunisti la consideriamo ancora valida, attuale e necessaria. Ciò non significa rispettare un feticcio, volerla pietrificare; non significa disconoscere che i cambiamenti politici, sociali e culturali intervenuti richiedono modifiche, nuove previsioni, aggiustamenti. Conveniamo sulla necessità di assicurare espliciti riconoscimenti costituzionali di nuovi diritti, indotti nella coscienza collettiva dall'evolvere degli strumenti di massa e dall'insorgere di problemi ambientali. Riconosciamo l'opportunità di adeguare il testo costituzionale a più approfonditi

principi di uguaglianza e, al tempo stesso, di riconoscimento della differenza sessuale.

È chiaro che certi articoli risultano datati e quindi suscettibili di modifica. Cito, come unico esempio, il riferimento dell'articolo 37 alla funzione familiare della donna.

Fatte queste due necessarie premesse — il riconoscimento della validità attuale di valori e principi e la necessità di adeguamento delle parti del testo costituzionale superate dalla realtà — vorrei richiamare l'attenzione su alcuni rischi consistenti.

La prima considerazione è relativa all'illusorietà del teorema per cui riscrivendo le regole si risolvono anche questioni strettamente politiche. Abbiamo sperimentato la falsità, l'inconsistenza di questo assunto con l'introduzione del sistema elettorale maggioritario. Non possiamo credere che modificare le regole sia un toccasana per tutti i mali. Questo è un atteggiamento deresponsabilizzante, è la falsa attribuzione dei problemi esistenti all'inadeguatezza e all'invecchiamento delle previsioni normative, anziché a comportamenti del ceto politico. È errata, semplicistica, superficiale identificazione di questioni politiche ed istituzionali. La politica non è identificabile con la tecnica, né conseguente ad essa. Nessuna riforma istituzionale ha mai potuto — né potrà mai — risolvere da sola i problemi di una società.

Un altro pericolo che non riesco a sottovalutare è il rischio che la dichiarata volontà di aggiornamento e riforma della Costituzione divenga delegittimazione dell'intero testo, travolgimento delle stesse radici delle garanzie costituzionali. Ciò dopo che per anni la stessa Costituzione è stata ripetutamente vanificata, irrispettata, violata.

Non a caso il tentativo, rispondente a mio parere ad un trasparente progetto politico di delegittimare principi costituzionali, si accompagna ad una contemporanea strategia di attacco alla magistratura, al sistema di informazione, al Parlamento stesso; attacco che, nel caso del Parlamento, si traduce in ripetuto abuso della decretazione d'urgenza e del meccanismo del voto di fiducia, abuso che delegittima lo stesso Parlamento.

Tutto questo avviene in un momento molto delicato della vita del paese, nel quale prevalgono gli aspetti più deteriori dell'e-

spressione politica: la sua personalizzazione e spettacolarizzazione, la dipendenza dai mezzi di comunicazione, le spinte populiste e plebiscitarie; un momento nel quale sono sempre più evidenti i rischi derivanti dall'assommarsi nelle stesse mani dei poteri politici, economici, di comunicazione; un momento in cui l'informazione è ridotta o alterata, gli argomenti e i temi in discussione semplificati e banalizzati; un momento in cui le logiche dei mercati e degli interessi forti prevalgono sui diritti e sui principi; un momento, infine, in cui esiste una forte vocazione autoritaria da parte delle destre. Davvero in simili condizioni possiamo correre il rischio di mettere mano a quelle che sono garanzie intoccabili? Questo è semmai un momento in cui dobbiamo batterci con maggior forza per difendere, garantire ed affermare la validità e l'attualità di certi valori, di un patrimonio — come ha affermato la Corte costituzionale con una sentenza del 1988 — di principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali.

Vi è un'altra preoccupazione. Molti intendono considerare prima e seconda parte della Costituzione come mondi separati e ritengono che gli interventi sulla parte organizzativa non influiscano sul quadro dei principi e dei diritti. Questa idea è pericolosa, perché non si può pensare di scindere la Costituzione.

I modi in cui si interviene sull'organizzazione dello Stato non sono ininfluenti sulle libertà e sui diritti di segnati dalla prima parte della Costituzione. Basti pensare a ciò che accadrebbe dell'uguaglianza dei cittadini in un sistema marcatamente federalista, in cui le condizioni di vita cambiassero secondo le zone di residenza, specie in relazione a beni come salute, lavoro, istruzione.

Non possiamo negare che la modifica dell'articolo 138 è necessaria. Infatti non esistono più le garanzie offerte dal sistema proporzionale, la sicurezza che la minoranza sia rappresentata, la certezza che tutti i cittadini abbiano voce. È necessaria perché è stato introdotto il sistema maggioritario. Ed è proprio sulla scorta di questa esperien-

za che pongo una domanda: dobbiamo assumere come modificabili scelte rivelatesi inidonee ed inefficaci rispetto alle aspettative? Dobbiamo su queste fondamenta continuare a costruire un palazzo che rischia poi di cadere?

La modifica dell'articolo 138 della Costituzione è resa necessaria — dicevo — dalla vigenza della legge maggioritaria; una legge prospettata come panacea per tutti i mali del sistema politico, ma rivelatasi poi fallimentare.

È giusto acquisire come assunto incontrovertibile una situazione che ha concretamente dimostrato numerosi gravi limiti? Non dovremmo prima riflettere a fondo sull'idoneità del sistema elettorale rispetto alla situazione del nostro paese?

Politici ed esperti di diritto costituzionale hanno plaudito alla legge elettorale regionale, garante di rappresentatività e di governabilità, ed hanno ipotizzato una sua estensione alla legge elettorale nazionale.

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
IRENE PIVETTI (ore 17,00).

ROSANNA MORONI. Non sarebbe meglio — insisto — ripensare alle fondamenta del palazzo che si intende costruire? Non sarebbe preferibile riflettere sui guasti determinati dal maggioritario, anziché, in conseguenza di esso, modificare una delle migliori Costituzioni esistenti?

Il processo di rottura costituzionale ha avuto inizio il 18 aprile del 1993; allora è stato inferto un duro colpo alla democrazia, trasformando le maggioranze parlamentari in padroni assoluti del potere ed anche della possibilità di smontare la Costituzione.

Ora, prima di scivolare lungo una china pericolosissima per il futuro del paese, lungo un percorso di cui non possiamo prevedere l'esito, abbiamo ancora la possibilità di fermarci, di riflettere. Facciamolo! (*Applausi dei deputati del gruppo di rifondazione comunista-progressisti*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il deputato Acquarone. Ne ha facoltà.

LORENZO ACQUARONE. Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, credo che il gruppo parlamentare del partito popolare, al quale mi onoro di appartenere, mi abbia designato ad intervenire nell'odierna discussione in quanto sono considerato un tecnico del diritto pubblico.

Non posso certo disconoscere questa qualificazione, ricoprendo da tanti anni — troppi, ormai — una cattedra universitaria di diritto amministrativo; nello stesso tempo, però, ho un qualche imbarazzo a prendere la parola in veste di professore in questa Assemblea che non è un'accademia, ma un consesso politico nel quale — non me ne vogliano i tecnici, oggi di gran moda —, come già osservava Vittorio Emanuele Orlando (il più illustre tecnico di diritto pubblico) nel suo discorso, giustamente famoso, sulle linee generali della Costituzione, i veri tecnici sono gli uomini politici, proprio perché tecnici della politica, capaci cioè di tradurre concetti astratti sul terreno delle possibili concrete realizzazioni.

Cercherò quindi, pur rimanendo nei limiti della materia che professionalmente mi è più congeniale, di evitare inutili dogmatismi, sfoggio di citazioni più o meno erudite e di attenermi invece alle cose concrete, a quelle cioè che l'esperienza reclama come effettivamente utili e che le attuali, convulse vicende politiche consentono di poter ritenere come realizzabili.

Non vi è dubbio che alcune parti della nostra Costituzione abbisognino di revisione al fine di adeguare la norma alla realtà sociale e politica che nei quasi cinquant'anni di vita della Carta costituzionale si è grandemente evoluta.

Ho fatto volutamente riferimento ad alcune parti della Costituzione perché intendo subito precisare che, a mio avviso, le procedure di revisione costituzionale dovrebbero riguardare soltanto disposizioni relative all'ordinamento della Repubblica e non quelle attinenti ai principi fondamentali, ai diritti e ai doveri dei cittadini, per le quali disposizioni sento di condividere ancora oggi il pensiero di Piero Calamandrei, il quale avrebbe voluto che ad esse fosse estesa la tutela di immodificabilità propria soltanto della forma repubblicana dello Stato.

Se non verranno rafforzate, come sin d'ora auspico, le garanzie a tutela delle disposizioni della prima parte della Costituzione, c'è, onorevoli colleghi, il rischio effettivo che, in un paese sostanzialmente emotivo come il nostro, un delitto particolarmente efferato possa portare, d'impeto, all'abrogazione dell'ultimo comma dell'articolo 27 (che non ammette la pena di morte) o che l'esosità di un proprietario immobiliare induca a modificare le norme sulla proprietà e che, per contro, il ricorso a continui ed ingiustificati scioperi possa porre in discussione un fondamentale diritto dei lavoratori come il diritto di sciopero.

Vi è quindi la necessità di rivedere alcune norme relative all'assetto ordinamentale dello Stato, lasciando intatta la parte della Carta costituzionale che riconosce e garantisce i diritti fondamentali. Già da questa considerazione discende la mia personale contrarietà all'elezione di un'assemblea costituente, alla cui opera difficilmente si potrebbero prefissare confini precisi, che sono invece indispensabili se si riconosce — come io riconosco — la validità attuale della vigente Carta costituzionale nella maggior parte delle sue disposizioni.

La revisione parziale della Costituzione formale contribuirà anche a ridurre la valenza politico-costituzionale di quel concetto di Costituzione materiale che ha creato più danni di quanto non si creda, legittimando prassi entrarie alla norma fondamentale.

È ben vero che la società si evolve con una rapidità tale che ad essa non può tener seguito neanche un legislatore più attento e vigile di quanto noi abbiamo saputo essere. Non è altrettanto dubbio che ogni codificazione cristallizza in norme giuridiche un determinato momento storico. Ritengo però (e ne è buon testimone il mio collega ed amico relatore onorevole Pericu) di rimanere ancora una volta fedele alla teoria della prevalenza della cosiddetta giurisprudenza dei concetti su quella degli interessi, in quanto sono convinto che la certezza del diritto sia un bene cui non è possibile rinunciare e che interpretazioni evolutive troppo disinvoltate possano metterla in serio pericolo.

Sono d'accordo, quindi, sulla necessità di por mano ad alcune modifiche della Costi-

tuzione, anche per evitare che si possa sostenere che essa è, in alcuni suoi articoli, superata e che conseguentemente, possa legittimamente essere disattesa. Il problema della revisione costituzionale, su cui da tempo il Parlamento ha lavorato intensamente fornendo, dalla Commissione Bozzi alla Commissione bicamerale della scorsa legislatura, un materiale imponente ed importante, che sarebbe ingeneroso sottovalutare e dannoso non utilizzare, è ora divenuto quasi improvvisamente di dominio pubblico. Se ne parla molto, in ogni sede, con la convinzione che dalla sua soluzione dipendano le sorti future della Repubblica. Di questa presa di coscienza collettiva non c'è che da rallegrarsi. Solo quando un problema di tale rilevanza è sentito come proprio dall'intera collettività nazionale esso può essere portato a soluzione, passando finalmente dalle discussioni accademiche (o che tali possono sembrare) alla fase dell'esame puntuale e della conseguente deliberazione. Purtroppo, il problema, che non è semplice ed implica valutazioni che debbono superare gli angusti confini di parte ed avere di mira l'esclusivo interesse nazionale, è stato portato, anche per la necessità di semplificazione propria dei mezzi di comunicazione di massa, all'attenzione popolare in un modo che definire rozzo è soltanto eufemistico.

Oggi sembra che la riforma costituzionale verta su un'unica questione, «presidenzialismo sì, presidenzialismo no», senza approfondimento alcuno, solo con qualche generico riferimento ad esperienza straniera (quella nordamericana e quella francese soprattutto), ora esaltandole, ora demonizzandole, ma tacendo sul dibattito critico e culturale in corso negli stessi Stati a regime presidenziale. Il problema, così come di recente illustrato sempre con maggiore frequenza e — con riferimento al discorso di stamane dell'onorevole Berlusconi — quasi con virulenza è — mi sia permesso dirlo — malposto. Non è problema che si possa risolvere con un «sì» o con un «no»; esso richiede valutazioni serene ed approfondite che debbono prendere le mosse dalla corretta analisi di principi fondamentali che attonano alla fonte della sovranità, ai modi del suo esercizio, all'equilibrata ripartizione del-

le funzioni sovrane tra i poteri dello Stato, al corretto esercizio, in definitiva, delle attività di uno Stato che voglia essere moderno ma voglia anche rimanere democratico e costituzionale.

Punto di partenza di ogni costruttivo esame non può non essere ancora oggi la teorica di Montesquieu su cui si basano i fondamenti dello Stato moderno, ripresa nella Dichiarazione francese dei diritti dell'uomo, secondo la quale ove i diritti dei cittadini non siano garantiti e la separazione dei poteri assicurata gli Stati non hanno carattere costituzionale: *n'ont point de constitution*, come recitava l'articolo 16 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo. La separazione dei poteri deve pertanto essere sempre un aspetto ineliminabile di ogni moderna Costituzione. Si tratta di armonizzarne l'azione per evitare che un eccesso di garantismo, quel garantismo per cui *le pouvoir arrête le pouvoir* finisca per paralizzare l'attività statale.

Anche per questo ritengo sia indispensabile mantenere un organo, qual è oggi il Presidente della Repubblica, che non appartiene ad alcuno dei poteri statali visti nella tradizionale ripartizione, ma è arbitro delle loro controversie e pertanto vero custode della Costituzione.

Per contro, in certe recenti richieste di presidenzialismo (e, per non nasconderci, anche con riferimento alla richiesta formulata questa mattina in quest'aula) vedo con preoccupazione la sottesa richiesta di concentrazione del potere. Detto in termini volgari, ho l'impressione che le ricette nordamericane o francesi che ci vengono presentate presuppongano sempre che il piatto forte sia accompagnato da salse sudamericane. Ma, a rozzezza di proposizione, non vorrei rispondere con rozzezza di replica; il problema esiste e va guardato con serenità, tenendo presente non il contingente ma il futuro e, soprattutto, il bene della Repubblica.

Non vi è dubbio che in linea di fatto il principio della separazione dei poteri porti fatalmente a contrasti fra i poteri stessi per la naturale tendenza di ognuno di essi ad espandersi a scapito degli altri. Quando, ad esempio, si è insistentemente parlato di fun-

zioni di supplenza del potere giudiziario, non si è forse riconosciuto che questo travalicava, giuste o sbagliate che fossero le ragioni giustificatrici, i limiti della propria competenza? E questo non va osservato per l'eccesso di decretazione legislativa da parte dell'esecutivo e, per converso, in relazione alla progressiva amministrativizzazione dell'attività legislativa, sempre più incline, negli ultimi decenni, a privilegiare le leggi-provvedimento rispetto alle norme di principio? D'altro canto, una rigida osservanza del principio della separazione dei poteri può condurre ad una paralisi dell'attività statale. I più acuti osservatori del presidenzialismo americano rilevano invero che la marcata ripartizione delle funzioni sovrane (che in un regime presidenziale è il solo antidoto a tendenze bonapartistiche) conduce non a favorire le grandi decisioni, ma piuttosto a bloccarle. Occorre allora, a mio avviso, partire da quello che parrebbe un luogo comune, se negli ultimi tempi non venisse posto sempre più in discussione: cioè che la democrazia moderna non può che essere rappresentativa, la delega popolare della sovranità deve essere articolata e periodica. No, dunque, a deleghe di tipo plebiscitario, sì, invece, all'elezione rinnovata periodicamente di corpi a carattere collegiale cui, nel rispetto di regole precise, assegnare supremazia rispetto agli altri organi costituzionali dello Stato. In tal senso intendo rivendicare in questa sede la funzione primaria e fondamentale del Parlamento come massimo organo in cui si esprime la libera volontà popolare.

Non credo che, a distanza di tanti anni, possa trovarsi soluzione migliore di quella indicata dalla II Commissione dell'Assemblea costituente, la quale, ritenuto che né la forma di governo presidenziale né quella direttoriale rispondessero alle condizioni della società italiana, si pronunciò per l'adozione del sistema parlamentare, da disciplinarsi tuttavia con dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo. Ottima indicazione. Non pare, però, che siano stati individuati correttamente i dispositivi costituzionali necessari a dare stabilità al Gover-

no e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo, ovvero del fenomeno della partitocrazia, che progressivamente, negli ultimi decenni, si è sostituito al parlamentarismo degenerato che i costituenti avevano tenuto presente pensando al trasformismo ed al localismo discendenti dai sistemi elettorali di tipo maggioritario a suffragio ristretto. Ebbene, a tali dispositivi costituzionali occorre ora dar vita. Il primo di essi, a mio giudizio, investe la funzione primaria del Parlamento, quella legislativa.

Per far sì che il Parlamento adempia bene e compiutamente la sua funzione istituzionale, per evitare che si riduca a luogo di conversione di decisioni formalmente o sostanzialmente prese altrove, occorre sottrarlo alla tentazione di disciplinare tutta l'attività sociale con lo strumento della legge formale. La riserva di regolamento, ossia l'assegnazione all'esecutivo della potestà esclusiva di adottare la normativa di dettaglio o di esecuzione, non è soltanto interesse del Governo, che meglio di ogni altro può conoscere le misure applicative delle norme di principio, ma anche — se non soprattutto — interesse del Parlamento, che solo così potrà riacquistare la consapevolezza della sua posizione fondamentale di legislatore, sottrarsi alle pressioni lobbistiche e riservare la propria attività ai grandi problemi del paese.

Con la valorizzazione dell'istituto regionale tramite sempre più avanzate forme di decentramento, altre materie dovrebbero essere sottratte alla competenza del Parlamento nazionale, accentuandone così la funzione di legislatore di principio e quindi di grande innovatore dell'ordinamento.

Riconosciuta nel Parlamento la sede propria della sovranità delegata dal popolo, l'attenzione deve spostarsi sulle modalità con cui regolare i rapporti tra le Assemblee elettive ed il Governo. Personalmente, sono dell'opinione che il Presidente del Consiglio, nominato all'inizio di ogni legislatura dal Presidente della Repubblica, debba poter nominare e revocare i membri del gabinetto e restare in carica fintanto che non venga approvata una mozione di sfiducia costruttiva che indichi — vincolando così le scelte del Capo dello Stato — il suo successore.

Penso anche che, dopo due mozioni di tal tipo, le Camere dovrebbero essere sciolte e le decisioni definitive dovrebbero tornare alle urne.

In una situazione del genere, ridotti i compiti legislativi e di indirizzo politico del Parlamento, non dovrebbe esservi più spazio — se non in casi veramente eccezionali — per la decretazione d'urgenza, mentre sulla scorta di quanto sostenuto circa la funzione legislativa di indirizzo dovrebbe considerarsi normale il ricorso alla delegazione legislativa.

L'esecutivo, ottenuta la fiducia, potrebbe agire in regime di stabilità, disponendo anche di adeguata forza normativa. Pur tuttavia non raggiungerà mai vera efficienza se non si provvederà ad una radicale riforma della pubblica amministrazione.

La nostra amministrazione, i cui tentativi di riforma (salvo qualche lodevole iniziativa, nel lontano 1953, ad opera del mio compianto maestro, onorevole Lucifredi, e poi più recentemente dei ministri, cari colleghi e professori, Giannini e Cassese) si sono limitati alla materia del pubblico impiego, è tuttora ancorata ad una concezione dell'esercizio di potere autoritativo che non solo non consente efficienza e trasparenza, ma contrasta con i principi reali della democrazia, i quali non possono essere disgiunti da quelli di un'effettiva partecipazione dei cittadini al governo della cosa pubblica.

L'introduzione di norme costituzionali che valorizzino la fase del procedimento — peraltro già molto migliorata per effetto della legge n. 241 del 1990 — e che consentano la comparazione degli interessi coinvolti perché in ogni scelta prevalga effettivamente l'interesse generale, cioè il vero interesse pubblico, è a mio avviso fondamentale. Così come fondamentale è rivedere la base costituzionale del sistema dei controlli, perché diventino effettiva revisione dell'attività degli organi di amministrazione attiva e non si riducano — come purtroppo è spesso accaduto e tuttora accade — a vuoti formalismi o a tardive, vessatorie sovrapposizioni della propria volontà discrezionale su quella di chi ha agito con onestà di intendimenti.

Nel settore dei controlli, particolare attenzione dovrà essere riservata al conferimento di un fondamento costituzionale ad autorità indipendenti, alcune delle quali già operanti, istituite per disciplinare l'azione amministrativa nei settori più delicati della vita economica e sociale del paese.

Non meno importante è porre le basi per una riforma a carattere costituzionale degli istituti di giustizia amministrativa. Il nostro ingresso nell'Unione europea rende ogni giorno più evidente l'anacronismo insito nella distinzione fra diritti soggettivi ed interessi legittimi, nonché la necessità di un giudice dell'amministrazione, pur nel rispetto del principio dell'unicità della giurisdizione. Un'amministrazione decentrata, snella ed efficiente è indispensabile per una corretta azione di governo.

Nello stesso tempo mi pare di notevole rilievo l'esigenza di assicurare garanzie per la neutralità dei pubblici funzionari, al fine di realizzare un'effettiva imparzialità dell'amministrazione. Mi riferisco in particolar modo ai dirigenti, che certo devono essere leali collaboratori di chi è politicamente investito di funzioni di governo, ma che devono anche godere di serie tutele per l'esercizio delle funzioni affidate alla loro esclusiva responsabilità.

Nei giorni scorsi — ed ancora questa mattina — l'ex Presidente del Consiglio, onorevole Berlusconi, ha detto di non aver trovato il «volante» andando a Palazzo Chigi. Io appartengo alla schiera di coloro che si compiacciono del fatto che non l'abbia trovato: attesi i guasti che ha combinato guidando senza volante, figuriamoci quelli che avrebbe potuto combinare se l'avesse avuto in mano (*Proteste dei deputati del gruppo di alleanza nazionale*).

PRESIDENTE. Colleghi!

LORENZO ACQUARONE. Ma il «volante», onorevoli colleghi, se si intende per esso un'amministrazione succube verso chi detiene il potere politico, significa allora un'amministrazione di fatto non imparziale (*Proteste dei deputati del gruppo di alleanza nazionale*).

XII LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 2 AGOSTO 1995

PRESIDENTE. Colleghi!

LORENZO ACQUARONE. Un'amministrazione (*Commenti del deputato Marengo*)...

PRESIDENTE. Deputato Marengo! Il collega Acquarone ha diritto di terminare il suo intervento in santa pace.

FRANCESCO MARENCO. È un peccato che abbassi il livello...

LORENZO ACQUARONE. Un'amministrazione, invece, deve garantire ai pubblici dirigenti, ai funzionari, imparzialità e quindi libertà di pensiero; non solo. Attraverso un nuovo sistema di procedure amministrative, di migliori controlli, di più efficiente giustizia amministrativa si renderebbe anche possibile il travalicamento dei confini all'azione del potere giudiziario. Io che ho plaudito, plaudo e plaudirò quando i giudici inquiscono e puniscono politici e amministratori che, corrotti, sono venuti meno al legame di fedeltà che li deve legare alle istituzioni, non credo invece che sia né corretta né utile la cosiddetta funzione di supplenza del giudice penale, quando con essa si vuol far diventare il giudice amministratore attivo, se non addirittura legislatore.

Queste, onorevoli colleghi, sono soltanto alcune indicazioni per individuare quei dispositivi che nei lavori preparatori della Costituente erano ritenuti indispensabili perché il sistema parlamentare potesse funzionare razionalmente e correttamente. Di queste indicazioni se ne possono dare molte altre, e già la Commissione bicamerale, nella scorsa legislatura, ne aveva offerta cospicua ed interessante elencazione. C'è dunque un importante lavoro di revisione costituzionale da compiere, senza stravolgere l'attuale ordinamento, ma migliorandolo e adeguandolo ai tempi mutati, un lavoro impegnativo, ma tutt'altro che impossibile.

Ma per compiere ciò, occorre un ragionevole lasso di tempo. E poiché, a differenza del dantesco abate Gioacchino, non sono di spirito profetico dotato, non so quanto tempo abbia davanti a sé questa legislatura. So però che ha il tempo per fare qualcosa di indispensabile.

La nostra Costituzione è stata fortemente voluta come Costituzione rigida. In termini strettamente giuridico-formali vuol dire Costituzione non modificabile con leggi ordinarie. In termini politici vuol dire Costituzione modificabile solo con l'ampio consenso dei cittadini. L'attuale formulazione dell'articolo 138 garantiva, in presenza di un sistema proporzionale, questo consenso. Ora non più. Con il sistema maggioritario, ancorché corretto dalla quota proporzionale, i rappresentanti di una minoranza del paese possono modificare la Carta costituzionale in ogni sua parte, anche in quella che garantisce i diritti fondamentali. E debbo dire che alcune interpretazioni dei diritti fondamentali offerte in aula questa mattina mi sono parse molto inquietanti. Prima e fondamentale opera di revisione è dunque quella di modificare l'articolo 138 per impedire che questo avvenga. Avremo tempo forse di parlare delle modalità, onorevole Pericu, per modificare l'articolo 138. In questo momento, mi interessa soltanto sottolinearne la necessità.

Signor Presidente, onorevoli colleghi, nessun momento, per un legislatore, è più importante di quello in cui affronta un'attività costituente. Con essa affronta il destino del paese. Per sottolinearne la rilevanza, vorrei dire la sacralità, proprio in quest'aula un grande laico, Benedetto Croce, terminava il suo intervento in sede di discussione sulla bozza della Costituzione invocando, con le parole del rito, lo spirito creatore. Io non mi azzardo a tanto. Ma vorrei, dal profondo del cuore, che tutti, onorevoli colleghi, in questo momento non pensassimo agli interessi della nostra parte politica, ma a quelli supremi della nostra patria (*Applausi dei deputati dei gruppi del partito popolare italiano, progressisti-federativo, della lega nord, di rifondazione comunista-progressisti e i democratici — Molte congratulazioni*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il deputato Segni. Ne ha facoltà.

MARIOTTO SEGNI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, nel gennaio dell'anno scorso un Parlamento delegittimato da tangentopoli veniva sciolto dopo neanche due anni di

vita. La vittoria della destra e la nomina di Berlusconi a Presidente del Consiglio ponevano immediatamente in luce le drammatiche conseguenze dell'assenza di regole e garanzie nella nostra legislazione.

La guida del Governo era assunta da un imprenditore titolare di un enorme impero editoriale, entro il quale era compreso il monopolio delle televisioni private, e molte attività del quale erano collimanti o vicine ad interessi pubblici e davano luogo al famoso problema del conflitto di interessi, destinato ad avvelenare per molti mesi la politica italiana e a frenare l'azione di governo.

Ci si trovava in una situazione anomala che non si era mai vista in nessun paese occidentale, impensabile in alcuni paesi ai quali noi guardiamo, come gli Stati Uniti d'America, nei quali una prassi consolidata vieta severamente ogni rapporto tra politica ed editoria.

Poche settimane dopo la nascita del Governo la vicenda della RAI accentuava l'anomalia della situazione, ponendo sotto il controllo del Presidente del Consiglio anche una quota rilevante dell'informazione e della televisione pubblica.

Berlusconi ammetteva l'anomalia del caso. Nel maggio 1994, pochi giorni prima di essere chiamato al Quirinale, affermava pubblicamente di voler risolvere il suo problema entro pochi giorni e chiamava il Capo dello Stato a farsene garante. Di giorni da allora ne sono passati — voglio ricordarlo — 450. Dopo sette mesi la caduta del Governo rendeva chiaro che nemmeno sotto il profilo della stabilità il sistema era adatto a darci risultati per i quali era nato e che, anzi, se non si metteva mano sia alla legge elettorale, sia a grandi riforme istituzionali, noi rischiamo di vedere compromessi quelli che erano stati gli obiettivi del referendum, e cioè la stabilità di un Governo scelto, in qualche modo, dai cittadini.

Nasceva allora una corrente di pensiero forte, autorevole, nella politica, nel Parlamento, nella cultura, nella stampa, che chiedeva che le prime cose da fare fossero quelle che non si erano fatte prima delle elezioni — le regole, le garanzie, l'adeguamento del sistema — e che si compendiasse nello slogan: «mai più al voto senza le nuove regole».

Ricordo, proprio in quei giorni, un articolo del direttore del *Corriere della Sera*, Paolo Mieli, che diceva che purtroppo non erano mai state ascoltate quelle persone, come Martinazzoli, che avevano chiesto che prima di andare al voto si mettesse mano a completare le regole che si erano iniziate a riformare con il referendum.

Era su questo che si apriva la crisi di governo in dicembre. Io sono sempre molto critico con l'onorevole Bossi quando con leggerezza affronta i problemi del separatismo, ma in quella occasione diede prova di coraggio, e glielo riconosco. Fu una decisione coraggiosa quella di aprire una crisi difficile per mettere fine ad una situazione grave e da molti considerata addirittura inaccettabile e pericolosa. L'accordo che si stabilì in quel momento tra forze diverse aveva come primo obiettivo di sana queste anomalie.

È cambiato qualcosa rispetto ad allora? Abbiamo le nuove regole che ci garantiscano i contrappesi del maggioritario? È stato risolto il conflitto di interessi? È stata fissata la regola che dovrebbe mettere limiti alle concentrazioni editoriali e garantire il pluralismo dell'informazione? Si è fatto qualcosa per sanare un fenomeno che, ricordo, nel dibattito di un anno fa l'onorevole D'Alema aveva detto non essere presente in alcun paese occidentale ed avere un solo precedente mondo, quello di Ceausescu in Romania?

Abbiamo in corso di approvazione la legge che dovrebbe disciplinare la *par condicio* in modo certamente anomalo e pur tuttavia necessario, ma è una legge destinata a «finire» il giorno dopo le elezioni. Abbiamo una legge che, se approvata, dovrebbe dare forse più obiettività ai servizi televisivi, ma sul riequilibrarlo delle istituzioni, sui limiti alle concentrazioni editoriali, sui problemi di fondo del conflitto di interessi nulla è stato fatto e tutto è come prima. Nulla è stato fatto inoltre per evitare all'Italia il rischio che Scalfaro ha definito effetto Weimar, cioè la possibilità che, dopo le elezioni, ci si ritrovi in una situazione di stallo e di paralisi.

È incomprensibile allora che, proprio da tanti di quelli che ci raccomandavano di non andare mai al voto senza riformare regole e

costituzioni, si incominci improvvisamente a gridare: al voto, al voto. Anzi, coloro che continuano a dire quello che si era detto per tanti mesi, cioè che prima di votare bisogna fare nuove leggi e modificare la Costituzione, vengono addirittura additati come guastatori e come opportunisti che vogliono rinviare un voto inevitabile ed utile al paese.

Sulle colonne del *Corriere della Sera*, cioè un giornale che una volta ci incitava in tal senso, un acuto commentatore come Savério Vertone ha addirittura scritto l'altro giorno che io agirei per un ritorno al proporzionale dopo aver promosso, con i miei referendum, il maggioritario.

ALFREDO BIONDI. Sono solo suoi! Li ha fatti lui i referendum!

PRESIDENTE. Deputato Biondi, la prego!

ALFREDO BIONDI. Richiami tutti, Presidente, però!

SERGIO CASTELLANETA. Ma stai zitto!

MARIOTTO SEGNI. Non riesco a capire francamente come possa lavorare per il maggioritario uno che propone che in questa legislatura si introduca l'elezione diretta del primo ministro, cioè la regola che dovrebbe suggellare definitivamente il bipolarismo.

Questo nuovo corso, consistente nel far finta che i problemi siano stati risolti e che il caso Berlusconi sia superato, per la verità, ha contagiato molti qui dentro, prima di tutto i vertici del partito più importante dell'ulivo, cioè del partito democratico della sinistra, anche se devo riconoscere che l'onorevole D'Alema oggi è stato cauto ed ha giustamente detto che le riforme, alcune delle quali di garanzia, vanno fatte prima del voto. Sono lieto che l'abbia detto e glielo riconosco volentieri. Ma è in voga da qualche tempo lo slogan che bisogna legittimare Berlusconi perché l'Italia deve diventare un paese normale, con un normale bipolarismo, come se in realtà Berlusconi e forza Italia non si fossero legittimati da sé, andando alle elezioni e prendendo i voti.

Ciò che, invece, non va legittimato non è Berlusconi, ma è la sua pretesa di mantenere il controllo del monopolio televisivo, di candidarsi alla guida del Governo senza aver risolto il conflitto di interessi, a meno che non si voglia dire che il problema è risolto grazie ad una vendita di azioni che probabilmente lascia a Berlusconi più potere dentro la Fininvest di quanto Agnelli ne abbia dentro la FIAT (*Commenti dei deputati del gruppo di alleanza nazionale*).

È questo che rende anomala l'Italia ed imperfetto il bipolarismo; eppure, anche da parte pidiessina, si è abbassata la guardia non solo nel tono e nei messaggi, ma anche nella sostanza. Con un accordo neanche tanto tacito, perché è stato sbandierato sui giornali, si è rinunciato, o almeno si è dato mostra di voler rinunciare, all'idea di far approvare in questa legislatura norme fondamentali come quelle concernenti l'antitrust ed il conflitto di interessi, pure già approvate da un ramo del Parlamento.

Si è detto che non è possibile fare queste cose senza un accordo generale e che è inevitabile, se non si è tutti d'accordo, scivolare verso le elezioni; affermazione poi subito smentita dal fatto che, quando qualcuno del polo dice che non bisogna approvare la legge sulla RAI o sulla *par condicio*, si risponde che allora alle elezioni non si andrà né ora né l'anno venturo né mai, ammettendo quella che è la realtà, cioè che tutto il corso politico, compresa la data delle elezioni, è legato a quanto tutti noi facciamo e riusciamo a fare.

Eppure l'ulivo è nato su questo: sul giudizio negativo, sulla anomalia della destra, sulla necessità che, in Italia, un centro e forze liberaldemocratiche, riformiste e moderate si unissero in una collaborazione, in un grande progetto con la sinistra democratica, con la sinistra moderata del PDS! E su questo ha impostato la sua politica istituzionale, lanciando una proposta coraggiosa: quella di aprire subito, in questa legislatura, una fase costituente e di fissare subito i paletti entro i quali tale processo va condotto. Ci adopereremo ora affinché questa linea venga portata avanti con determinazione e con coraggio. Una parte di questo programma va portata avanti comunque, anche con

l'apporto delle sole forze che sostengono il Governo; un'altra, quella relativa alle grandi riforme del vertice dello Stato, richiede invece un consenso più ampio! Su questo punto dobbiamo comunque chiarire i nostri obiettivi.

Noi dell'ulivo siamo gli eredi del movimento referendario, quasi tutti gli eredi; sta a noi portare a termine quella grande rivoluzione istituzionale ancora incompleta. Non possiamo ergerci a difensori dello Stato parlamentare contro il presidenzialismo. Di presidenzialismi ve ne sono tanti: alcuni inaccettabili, perché troppo lontani dalla nostra realtà, ed altri vicini ed accettabili, come quello francese. Del resto, se guardiamo bene, noi stessi siamo al di là dello Stato parlamentare puro: quando si propone — ed è una proposta interessante — la designazione popolare del primo ministro collegata al sistema maggioritario, si è molto oltre gli schemi del sistema parlamentare classico, che alla fine tutti ormai, o quasi, riconosciamo carente rispetto alle esigenze di governabilità dell'Italia!

La verità è che il presidenzialismo è una cosa troppo seria per farla fare da Berlusconi, o almeno solo da lui (*Si ride — Commenti*)...

ALFREDO BIONDI. Lo devi dire a Sassari!

MARCO TARADASH. Fallo con D'Alema!

MARIOTTO SEGNI. E a Berlusconi dobbiamo dire apertamente non solo che il suo tipo di presidenzialismo è per noi inaccettabile, ma che proprio lui, con il suo rifiuto a varare in Italia le garanzie e le regole necessarie, è l'ostacolo più forte ad una riforma profonda dello Stato ed al completamento dello schema maggioritario!

Ma a tale progetto ne dobbiamo contrapporre un altro che non sia la semplice difesa dell'esistente con qualche aggiustamento, ma che sia il completamento del disegno referendario! Dobbiamo guardare allora all'esperienza degli ultimi due anni. Abbiamo una riforma che ha trasformato la vita dei comuni e ha consentito la stabilità e la scelta del governo da parte dei cittadini: mi riferisco all'elezione diretta del sindaco. A tale modello vanno adeguate le altre istituzioni:

dalle regioni al governo centrale. Perciò la proposta che sosteniamo da mesi (che per noi democratici è diventata una bandiera e i cui contenuti abbiamo inserito in alcune proposte di legge) è una grande riforma costituzionale, la quale non solo ci porterebbe all'elezione diretta del primo ministro (ma non di un primo ministro e Capo dello Stato congiuntamente, sia ben chiaro) ma è legata anche ad una riforma federalista dello Stato, come necessario e logico contrappeso, ed è accompagnata da una serie di norme che assicureranno i diritti delle minoranze rafforzando gli organi di garanzia.

La questione fondamentale è, però, che questa fase si avvii subito, in questa legislatura!

PRESIDENTE. Deputato Segni...

MARIOTTO SEGNI. Devo concludere, Presidente?

ALFREDO BIONDI. Sì, sì, è meglio!

PRESIDENTE. Sì, ha un minuto per farlo!

MARIOTTO SEGNI. Perché se non la avvieremo adesso, rischieremo forse di non farlo mai o di farlo in tempi lunghissimi. Vi è una sola ipotesi in cui le elezioni aiuterebbero la fase costituente: quella in cui nessuno vinca e in cui ci si ritrovi in una posizione di stallo! In altre parole, ai fini delle riforme di cui l'Italia ha bisogno, le elezioni aiuterebbero soltanto se non servissero a nulla! Sarebbe allora più opportuno evitare all'Italia nuovi stalli e nuovi problemi e avviare subito, con coraggio, inizio di questa fase. È questa la proposta che noi dell'ulivo abbiamo fatto e continuiamo a fare a tutti quelli che hanno responsabilità e amore nei confronti dell'Italia.

Vi è un ultimo aspetto, Presidente, che vorrei sottolineare se mi concede ancora qualche secondo. So che dopo di me parlerà l'onorevole Bossi; non so cosa egli dirà, ne credo sia facile prevederlo! La mia richiesta e la mia speranza è che, come ha dato in altre occasioni contributi costruttivi all'Italia, l'onorevole Bossi si accorga che il disegno del ragionevole federalismo è avviabile

subito, in questa legislatura, se si abbandonano gli estremismi inaccettabili di ipotesi separatiste e se ci si rende conto che questo tema è da collegare ad un rafforzamento del Governo centrale. A tale riguardo la lega e la forze democratiche che sono nell'ulivo possono dare un grande contributo, lavorando assieme per un'Italia più moderna e più avanzata (*Applausi dei deputati dei gruppi i democratici, progressisti-federativo, della lega nord e del partito popolare italiano — Congratulazioni*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il deputato Bossi. Ne ha facoltà.

UMBERTO BOSSI. Onorevole Presidente, approfitto della discussione della proposta di legge costituzionale di cui è primo firmatario l'onorevole Bassanini per precisare la posizione della lega non solo in rapporto alla modifica di alcuni articoli della Costituzione, specialmente dell'articolo 138, ma soprattutto in rapporto a tutti i problemi di carattere costituzionale per il passaggio dall'attuale sistema bloccato e centralista al sistema federalista. Tale argomento investe il passaggio dalla prima alla seconda Repubblica, riguarda la battaglia ultradecennale della lega e per quello forse il mio intervento potrà contribuire a chiarire, alla massa eterogenea dei critici spesso improvvisati della lega — che naturalmente affermano di essere eccezionali esperti di diritto costituzionale — che non basta la revisione di alcuni articoli della Costituzione per passare al federalismo, bensì deve essere riscritta tutta la Costituzione.

Certo, esistono principi essenziali, insostituibili, che devono essere riproposti anche nella nuova Costituzione e che è assolutamente necessario difendere perché attraverso essi si salva l'essenza stessa della democrazia e dello dato civile, ma è indubbio che la Costituzione vada riscritta tutta e che non possa essere semplicemente «rabberciata» dal Parlamento. Ma per modificare la Costituzione la lega ritiene occorra dar vita ad un'assemblea costituente eletta dal popolo e che quindi il problema del Parlamento e dei partiti debba essere quello di individuare la via, i passaggi cronologici che consentano

una riscrittura legittima della Costituzione. La lega ritiene che al primo posto vada posta la revisione dell'articolo 138 — ed è quello che ci accingiamo a fare — da modificare in modo tale da prevedere nella Costituzione stessa l'assemblea costituente. Come secondo passo, noi vediamo l'attivazione di un referendum per verificare che tipo di trasformazione dello Stato italiano voglia il popolo. Al terzo posto, vediamo l'elezione della costituente. Si tratta di tre passaggi, scanditi, evidentemente, da altrettante proposte di legge che, a dir la verità, la lega ha già debitamente depositato in Parlamento.

Per quanto riguarda la proposta di legge costituzionale Bassanini, va detto innanzitutto che in essa c'è qualcosa che ci suscita un dubbio legittimo. In quella proposta, infatti, per federalismo si intende solo un piccolo regionalismo. Non trovo in essa alcun riferimento all'articolo 132 della Costituzione, sul quale, peraltro, aveva concluso i suoi lavori la Commissione bicamerale sulle riforme istituzionali. Dico la verità: mi sembrò che quella Commissione abbia concluso i lavori per timore che si potessero creare macroregioni, quindi che le regioni del nord unite potessero dar vita ad una forte macroregione, capace di sferrare colpi micidiali alla partitocrazia romana e ai suoi succulenti intrallazzi!

Sostanzialmente la proposta di Bassanini non modifica la struttura assolutamente rigida della nostra Costituzione. Ciò la pone in grave contrasto con quanto confermano oggi i sondaggi di opinione, secondo i quali, ad esempio, oltre il 90 per cento dei cittadini del nord è favorevole al federalismo. A dir la verità tutti partiti oggi sostengono di essere favorevoli al federalismo, perfino i fascisti; evidentemente ne è passata di acqua anche sotto i ponti di Roma dal tempo in cui nacque la lega e cominciò a risvegliare la coscienza democratica del paese!

L'impegno dei partiti in questa direzione appare però più teorico che decisamente costituzionale. Abbiamo quindi la Costituzione in vigore, varata nel 1948, ispirata più alla necessità di eliminare qualunque influenza di carattere autocratico e fascista che a prevedere possibili cambiamenti futuri della Carta stessa. Nonostante queste carat-

teristiche rigide e nonostante il momento storico in cui la Costituzione venne approvata, in essa vi è un principio di flessibilità federalista all'articolo 132, laddove si afferma esplicitamente che con legge costituzionale, sentiti i consigli regionali, si può disporre la fusione di nuove regioni con un minimo di un milione di abitanti. Tale articolo, quindi, è molto importante e su di esso si bloccò la discussione nell'ultima Commissione bicamerale, proprio perché a mio parere in esso esiste la configurazione precisa del sistema organico che la lega intende estendere al paese per creare finalmente il circuito federale e macroregionale destinato ad espellere per sempre dalla storia italiana qualunque residuo di centralismo partitocratico e di *nomenklatura* oligarchica. Queste ultime posizioni (centralismo e *nomenklatura*) annullano l'articolo 1 della Costituzione, il quale sancisce il principio irreversibile dell'appartenenza per sempre al popolo della sovranità popolare, che non è possibile considerare delegabile al Parlamento nel caso di un nuovo patto costituyente. Il popolo non ha perso la sua forza costituente perché una volta vi è stata un'Assemblea costituente.

Ripeto che il popolo non ha mai inteso rinunciare alla sovranità; in particolare le regioni del nord, quelle in cui risiedo, alle quali appartengo, non hanno mai inteso rinunciare al loro potere costituente a favore del Parlamento di Roma (*Applausi dei deputati del gruppo della lega nord*). Il popolo, quindi, scrive la Costituzione attraverso l'assemblea costituente, il che equivale al superamento delle *nomenklature*, del centralismo, per ribadire tutte le libertà democratiche inserite nella parte della vigente Costituzione che riguarda i diritti ed i doveri dei cittadini. Sono cose, queste, su cui bisogna essere estremamente chiari, anche ricordando che l'articolo 21 della Costituzione statuisce il diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione; è un principio costituzionale importantissimo, che sta alla base della libertà di informazione e della libertà di cercare di convincere la gente democraticamente. Il principio difeso dall'articolo 21 sta alla base dell'atti-

vità politica democratica; guarda caso tale articolo si scontra con l'esistenza dei monopoli nell'informazione, che contrastano con la libera circolazione delle idee.

Sono questioni sulle quali bisogna essere estremamente chiari, altrimenti si creano pericolosi rigurgiti che fanno di passato antiliberali.

A questo punto penso a chi vorrebbe toccare la garanzia inviolabile della libertà di pensiero e di parola, minacciando il ricorso al codice Rocco contro il mio discorso al parlamento di Mantova. Mi chiedo se sia stato osservato, prima di denunciarmi ai sensi dell'articolo 231 del codice fascista Rocco, il principio sancito dall'articolo 49 della Costituzione, in base al quale tutti i cittadini hanno il diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere in modo democratico a determinare la politica nazionale; sottolineo l'espressione «a determinare», cioè non a partecipare passivamente.

Sono marchingegni di bassa politica dietro i quali si nascondono tentativi di restaurazione. È il caso di ricordare che trasformismo significa cambiare nome, fingere di mutuare i programmi politici da un'altra forza politica e riuscire ad evitare che essa riesca a cambiare, a salvare il paese (mi riferisco ovviamente alla lega). Il lupo, dunque, perde il pelo ma non il vizio, anche se va detto che questa volta sulle tracce del lupo spelacchiato, a calvizie incipiente, fiduciario al nord della mafia, al banchetto consociativo — se banchetto si tenterà di fare — c'è un leone, il leone della lega (*Applausi dei deputati del gruppo della lega nord*).

DOMENICO GRAMAZIO. Coglione della lega...!

PAOLO DEVECCHI. Mafioso, fascista!

VITTORIO SGARBI. Mafiosi del nord!

PRESIDENTE. Collegli, il deputato Bossi ha il diritto di terminare il suo intervento!

UMBERTO BOSSI. E i conti si dovranno fare, non c'è codice Rocco che tenga! Il codice Rocco, cardine di tutti i processi

XII LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 2 AGOSTO 1995

celebrati dal tribunale speciale per la difesa dello Stato fascista, non è evidentemente lo strumento idoneo per uno Stato democratico.

RAFFAELE VALENSISE. Non c'è più il tribunale!

UMBERTO BOSSI. Non contesto i magistrati, perché la mia iscrizione tra, gli indagati dopo le denunce per secessionismo è un atto dovuto (*Commenti dei deputati del gruppo di alleanza nazionale — Si ride*).

ANTONIO MARANO. Ridi che tua moglie ti ha messo le corna!

UMBERTO BOSSI. Ma, a questo punto, non posso non chiamare in causa l'impunità per la P2, per le cosiddette schegge impazzite dei servizi segreti, per l'attività della mafia, della camorra e delle altre organizzazioni criminali, quelle sì secessioniste, perché operano ricorrendo ad omertà politiche estesissime come stati nello Stato. Ecco perché l'unico delitto della lega è quello di denunciare l'esistenza di un'autentica secessione tra nord e sud, suggellata dalle eredità borboniche che ancora oggi occupano il potere e che non vogliono rinunciare all'assistenzialismo per il mercato dei voti di scambio. Può darsi che dire la verità e denunciare la realtà dei fatti costituisca un grave delitto. Tuttavia confermo che a Mantova resta attivo il parlamento della lega, che non è né goffo né inutile...

FEDELE PAMPO. È stupido!

UMBERTO BOSSI. ... è solo figlio del mancato cambiamento, per cui occorre garantirsi che la lunga marcia federale non venga spezzata facilmente. È un parlamento contro ogni tentativo di riportare tutto come prima e peggio di prima, magari attraverso intese — speriamo di no — di restaurazione.

Nelle mie dichiarazioni di Mantova ho ribadito che il nord è stanco di continuare a svolgere il ruolo di donatore di sangue, non certo per rafforzare le classi dei diseredati e dei più deboli del Mezzogiorno...

VITTORIO SGARBI. Razzista! (*Proteste dei deputati del gruppo della lega nord*).

GIORGIO VIDO. Sgarbi, sei la nostra vergogna!

PRESIDENTE. Colleghi!

UMBERTO BOSSI. ... non per rafforzare le classi dei diseredati e dei più deboli del Mezzogiorno, ma per continuare a vedere che i mezzi assistenzialistici vengono usati dai professionisti dell'usura, delle cosche mafiose e camorristiche. Io non posso non esprimere il mio disprezzo per chi parla di federalismo solo per restare a galla e si atteggia a patriota per nascondere la sua truffa.

Ho detto più volte che anche nell'uso del «politichese» c'è un limite. Metto in guardia quanti ritengono il federalismo soltanto uno *slogan* del «politichese».

GIOVANNI MASTRANGELO. Sto tremando di paura!

PRESIDENTE. Deputato Mastrangelo!

UMBERTO BOSSI. Mantova è un monito per dissuadere i continuatori dell'inganno gattopardesco in base al quale si dice che tutto deve cambiare per non cambiare niente!

So bene che forse è già troppo tardi per salvare il paese...

VITTORIO SGARBI. Da te!

UMBERTO BOSSI. ...che bisognava realizzare prima il federalismo, in sostituzione della costosa intermediazione centralista; che bisognava tagliare prima l'assistenzialismo nel sud, sostituendolo con uno sviluppo vero. Ciò non è stato possibile perché la politica pretendeva di mantenere il suo primato, che faceva leva sull'assistenzialismo. Le conseguenze sono un debito pubblico che si avvia a mangiarsi il 50 per cento delle entrate dello Stato e che prima della fine del secolo potrebbe arrivare a mangiarsi tutto ciò che incassa lo Stato.

Diciamolo francamente: questo debito pubblico è il grande problema inespreso della politica italiana, la variabile incontrollabile, che può far saltare in aria lo Stato per fallimento.

Potremo togliere, non solo tagliare, le pensioni ai lavoratori, chiudere gli ospedali, chiudere con lo stato sociale, ma tutto questo non basterebbe a salvare lo Stato italiano dal fallimento. È l'economia finanziaria e monetaria che ci condanna; e l'eredità di Craxi e di Andreotti che ci obbliga ad un discorso più complessivo, cioè a rivedere contemporaneamente Stato sociale, costituzione centralista, assistenzialismo e relativo primato della politica, anche nel sud.

Come fare? La lega, a dir la verità, indica da tanti anni la via da seguire. La ripeto. Al primo punto vi è la revisione dell'articolo 138 fino a comprendere l'assemblea costituente; al secondo punto, il referendum — o i «referenda» — attraverso cui il popolo possa indicare alla politica la sua volontà in merito alla forma dello Stato o anche del governo; al terzo punto, l'elezione da parte del popolo dell'assemblea costituente. Ho detto a questo proposito che, pur avendo la lega già presentato una proposta di legge costituzionale per l'istituzione dell'assemblea costituente, nonché una proposta di legge costituzionale per la modifica dell'articolo 138 della Costituzione (proposta che prevede che la revisione della Costituzione possa avvenire mediante l'elezione di un'assemblea costituente con il sistema proporzionale su base regionale), non faremo una resistenza pregiudiziale se, per mettere in moto la riforma della Costituzione, si dovesse passare attraverso un'apposita commissione costituente, dal cui seno dovesse sgorgare la proposta di un'assemblea costituente.

Anche a questo proposito occorre essere estremamente chiari e ripetere che la commissione costituente da sola, senza l'assemblea costituente, non può riscrivere la Costituzione.

Quanto al presidenzialismo vagheggiato dall'ex premier Berlusconi, mi pare di poter sottolineare che, assicurando la sua proposta tutti, molti o troppi poteri all'esecutivo, il suo possa definirsi un presidenzialismo

addirittura imperialistico (*Commenti*). Il suo discorso aveva echi antichi, da monarchia costituzionale. Il presidenzialismo, evidentemente, al posto del federalismo: per Berlusconi, cioè, il problema, la causa dei mali del paese, non è il centralismo, ma il fatto che il centralismo sia troppo poco, troppo debole. Per questo, non ci sarebbe né stabilità né efficienza.

Noi sappiamo che la verità è l'esatto contrario; ma evidentemente non lo sa Berlusconi, visto che, parallelamente, ha definito il sistema federale sostenuto dalla lega fumoso e parolaio, dimenticando che, se non altro, al tempo in cui lui pascolava le capre nelle ridotte del potere craxiano, la lega avanzava rispondendo colpo su colpo al regime (*Applausi dei deputati del gruppo della lega nord*), spingendo avanti la bandiera del federalismo, della parte produttiva del paese, non degli oligopoli, ma delle imprese e dei lavoratori.

Berlusconi, d'altra parte, deve ricordare quello che io sostenni allora, al momento della caduta del suo Governo e della sua massima reazione — quella, sì parolaia — nei miei confronti. Chi cade — dissi — per mano della lega non ritornerà mai più a palazzo Chigi!

VALENTINA APREA. Ma neanche la lega!

UMBERTO BOSSI. E i segni e i tempi daranno ragione a questa che io ritengo una scelta ben pensata.

A questo punto del dibattito è forse bene chiarire una cosa: la lega è l'ago della bilancia in questa tormentata fase politica. Senza il consenso della lega...

Una voce dai banchi del gruppo di forza Italia. Craxi!

UMBERTO BOSSI. Craxi era amico di tale Berlusconi e assieme sono venuti in quest'aula a portar via la legge Mammi nel 1989 (*Applausi dei deputati del gruppo della lega nord*), a chiedere il patentino di mafiosi buoni, di pirati buoni! Io sono tra quelli che hanno votato contro la legge Mammi! Occorre quindi fare grande chiarezza! (*Applausi dei deputati del gruppo della lega nord* — *Commenti del deputato Sgarbi*).

ALBERTO BOSISIO. Sta' zitto, incivile! Non hai educazione! Asino!

UMBERTO BOSSI. Senza il consenso della lega — dicevo — va ricordato che nessun polo può vincere, tranne il polo di centro, se la lega e le altre forze politiche di centro lo costruissero.

Ciò significa anche che, se non verrà avviata la fase federalista per il passaggio dalla prima alla seconda Repubblica, tutte le alchimie partitiche e parlamentari tutte le contorsioni — e penso ad alcuni articoli della vecchia Costituzione — provocheranno soltanto il perpetuarsi di una situazione caotica ed ingovernabile.

La stabilità invocata in quest'aula da molti parlamentari — e stamattina anche da Berlusconi — ritengo non possa esistere in un paese che, da un momento all'altro, potrebbe non essere più in grado di pagare le conseguenze del suo debito pubblico. La stabilità, cioè, è nel cambiamento. L'impegno che noi dobbiamo assumerci è per il cambiamento, anche se a volte può apparire molto difficile.

Intanto io affermo che non si può lasciare a metà il lavoro ottimamente compiuto dal Governo Dini; il suo ciclo ha dato risultati positivi, ma rimangono molti i nodi da sciogliere. Pertanto, il dovere di questo Parlamento non è quello di suicidarsi, ma quello di consolidare con altri provvedimenti essenziali il programma ridotto del Governo tecnico.

La lega non ha paura delle elezioni anticipate, intendiamoci bene! (*Commenti dei deputati dei gruppi di alleanza nazionale e di forza Italia*).

Io mi auguro che voi riusciate a portare il paese alle elezioni: e vedrete come uscirete dal nord! Attraverserete il Po con i piedi in avanti, voi! (*Applausi dei deputati del gruppo della lega nord*).

La lega vuole adesso la conferma che le basi della ricostruzione economica, politica sociale e costituzionale siano impostate solidamente. Certo, occorrono le regole, che non sono tutto — intendiamoci bene! — ma sono tanto! Soprattutto se pensiamo a come sono state eluse le regole scritte nella Costituzione e in molte altre leggi. Le regole, lo

sappiamo, riguardano la *par condicio*, l'*anti-trust*, il *blind trust*; sono tutte regole contro le quali c'è una fortissima opposizione da parte di chi pretende, a parole, di far credere al paese che è un fattore di cambiamento.

Senza soffermarmi troppo sui particolari, considero positivamente le anticipazioni del dottor Dini su quello che è assolutamente necessario fare per il naturale passaggio dalla prima alla seconda Repubblica. Spetta poi al Capo dello Stato lo scioglimento delle Camere, ma direi che spetta alla coscienza di tutti i parlamentari la valutazione esatta, vista l'eccezionale situazione che stiamo attraversando, di scegliere quando questa eccezionale legislatura avrà esaurito almeno i suoi doveri essenziali. Fino ad allora penso che sia perfettamente inutile andare ad elezioni per ritrovarsi poi, più o meno, in una situazione come quella attuale.

Dobbiamo respingere, quindi, qualunque piano di assalto delle nuove generazioni di gattopardi: anche dentro i due poli, anche tra i cespugli! Dobbiamo, insomma, bloccare ogni forma di restaurazione e di riciclaggio, dobbiamo uscire dal tunnel. E per farlo noi della lega, caro Segni, dovremo essere molto cattivi (*Commenti dei deputati del gruppo di forza Italia*), da Mantova, e non solo da Mantova, da Pontida, e non solo da Pontida! La lega non è un cespuglio, ma una forza di tutta la storia italiana! (*Vivissimi prolungati applausi dei deputati del gruppo della lega nord che si levano in piedi e scandiscono la parola: «lega!» — Molte congratulazioni*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il deputato Mattioli. Ne ha facoltà.

GIANNI FRANCESCO MATTIOLI. Illustre Presidente, onorevoli colleghi, vi è un grande senso di responsabilità nel trattare questioni che riguardano la Costituzione, perché è fuor di retorica ricordare che essa fu scritta da molti che molto ebbero a soffrire quando la Costituzione non esisteva. Questo dovrebbe far riflettere, così come dovrebbe far riflettere ciò che noi diremo all'opinione pubblica. Lo dico con distacco e ponendo alcuni problemi.

Dobbiamo essere molto attenti ai messaggi che diamo ai cittadini, che devono essere sinceri. Riflettano tutti i colleghi che, certamente con convinzione, sperarono che la riforma elettorale del 1993 avrebbe aperto una nuova fase per la Repubblica e poi si ritrovarono un Governo in cui sedevano un sottosegretario inquisito per corruzione e un altro per bancarotta fraudolenta. Bisogna essere molto attenti e molto responsabili nei messaggi di grande rinnovamento, quando ad essi non corrisponde una realtà. Fu utile per il paese l'exasperata personalizzazione della politica? E sarà utile al paese la personalizzazione che si vorrebbe ancora accentuare? O in essa non è già presente il rischio di una politica che, piuttosto che confrontarsi sui problemi del paese, finisce per essere confronto di persone attraverso meccanismi di convincimento della pubblica opinione che non si basano sul confronto dei temi ma che utilizzano strumenti che portano alla degenerazione nella creazione del consenso?

Auspico che le modalità evolutive della Costituzione siano tali, nella consapevolezza collettiva, da corrispondere a valori positivi.

Viene da riflettere proprio sulla prima parte della Costituzione. Stamattina, ascoltando l'intervento del collega Berlusconi, ho avuto un soprassalto quando ha affermato che i diritti sociali non sono una variabile indipendente rispetto alla finanza pubblica. Ebbene, questo ci porta a ripensare alla prima parte della Costituzione, quella che tutti dicono che non si deve modificare ma che è in gran parte ancora da attuare. Certo che non si tocca, visto che — come dicevo — è in grande misura ancora da attuare! Guarda caso ci sono voluti proprio i vescovi, nelle settimane scorse, a ricordare che lo Stato disegnato dalla Costituzione repubblicana — collega Berlusconi — è tutt'altro che uno Stato neutrale, ma promuove in modo attivo il superamento delle disuguaglianze sociali. Quindi è ben più che una variabile indipendente! Certo che è una priorità all'attenzione delle istituzioni, delle Camere! Non è affatto una variabile che deve assecondare le compatibilità, gli equilibri della finanza pubblica!

Qual è la fase che stiamo attraversando?

La democrazia economica disegnata nella Costituzione non si è forse prestata ad una degenerazione economicista? La democrazia economica non ha sempre più ristretto il suo obiettivo, alla conquista di consumi uguali man mano che cresceva nel paese una cultura del possedere, dell'avere, del consumare? In tutto questo si perdeva il senso dei valori e si poteva anche scivolare verso l'assistenzialismo. Ma non dobbiamo allora porci l'interrogativo di cosa significhi oggi l'attuazione della prima parte della Costituzione, di cosa significhi oggi democrazia economica? Emergerà forse una società tutta da costruire alla luce di quei prerequisiti di democrazia, quei diritti alla salute, alla sicurezza sociale, al lavoro, all'educazione, alla giustizia, che non si conquistano sul terreno dei consumi ma su quello delle pari opportunità. È quello un terreno in cui la prima parte della Costituzione deve essere ancora pienamente attuata. Mi pare sia questa la novità da cogliere dalla piena attuazione del federalismo. Spesso, in quest'aula, ho riconosciuto alla lega nord il merito di aver riproposto, con l'attacco alla corruzione dello Stato centrale, la pienezza di un meccanismo di valorizzazione dei poteri delle amministrazioni locali. Chiederei allora ai colleghi della lega di non prestare il fianco alle accuse, chiederei a Bossi di non parlare mai a nome del nord, perché quei valori debbono essere promossi per la crescita di tutto il paese, proprio perché attraverso il federalismo — e, in particolare, il federalismo fiscale — possiamo conquistare subito gli strumenti che consentano di rendere concreta quella piena attuazione della Costituzione di cui prima ho parlato. Un federalismo fiscale che desse ai cittadini la possibilità non solo di controllare la spesa, ma anche di essere pienamente responsabili delle entrate, non più demandate ad una lontana Roma, non sarebbe forse un formidabile strumento di democrazia, da conquistare subito?

Questa mattina, colleghi, abbiamo sentito le vacue accuse, mosse alle forze del centro-sinistra, di voler blindare la conservazione. Altro che blindare la conservazione! Noi vi proponiamo e proporremo ai cittadini una scelta: che cosa è meglio per il paese, dare

una volta per tutte ad uno solo il potere di scegliere, poi per sempre e da solo, per i cittadini, così come ci è stato proposto, oppure dare vita, attraverso il lavoro dei prossimi mesi, ad una grande trasformazione che, in uno Stato moderno, spezzi la centralità ed inneschi questo enorme meccanismo della decisione dal basso, che porta alla democrazia come cosa vera, partecipata? Si scelga, dunque! Mi chiedo, quindi, se sia quella che ho indicato la conservazione blindata cui oggi è stato fatto riferimento.

Giustamente l'onorevole Spini ha fatto oggi appello all'orgoglio dei deputati a vivere questa legislatura come un elemento portante della storia della Repubblica: non sarà questa la possibilità che noi abbiamo di segnare una trasformazione delle istituzioni in direzione di uno Stato veramente più moderno, nel quale si possa disegnare in modo pieno e di spiegato la democrazia? Quando avremo completato tale processo, venga il confronto elettorale: di fronte ai cittadini ci sarà chi chiederà il potere di affrettare le decisioni, di affrettare la democrazia con il potere concentrato e chi, invece, mostrerà uno Stato costruito attraverso la piena articolazione dei poteri dei cittadini. Scelgano i cittadini che cosa è democrazia e che cosa è, invece, degenerazione autoritaria!

Questa mattina, ascoltando l'intervento dell'onorevole Berlusconi, io ed un collega che mi sedeva vicino ci siamo chiesti, considerati da una parte quei toni ogni tanto tracotanti, che finivano per essere un po' macchiettistici e, dall'altra, il futuro denso di preoccupazioni che veniva disegnato, quale fosse l'immagine, se quella della macchietta o quella della drammatizzazione, ed abbiamo concluso che probabilmente era un po' l'una e un po' l'altra. Ritengo che dovremmo dare una risposta (magari con le potenzialità proprie di una Commissione, come molti qui hanno proposto), disegnando concretamente la trasformazione dello Stato in senso federalista, come qui ampiamente e dettagliatamente è stato illustrato, che potrà essere — lasciatemelo dire, colleghi — l'orgoglio di questa XII legislatura.

Questa mattina ho sentito il collega Cosutta esprimere parole di grande preoccupa-

zione per una degenerazione in senso presidenzialista.

Ognuno accetti, allora, il proprio carico di responsabilità: potremo così portare avanti questa riforma tutti insieme, con partecipato senso di responsabilità (*Applausi dei deputati dei gruppi progressisti-federativo, del partito popolare italiano e della lega nord*).

PRESIDENTE. Il seguito della discussione è rinviato alla seduta di domani.

**Per la risposta scritta
ad interrogazioni (ore 18,25).**

Ugo CECCONI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

Ugo CECCONI. Signor Presidente, vorrei sollecitare la risposta scritta a cinque interrogazioni delle quali ricorderò brevemente il contenuto.

Si tratta, innanzitutto, dell'interrogazione n. 4-01755 del 27 giugno 1994, indirizzata ai ministri dei trasporti e dell'ambiente, con cui si chiede di conoscere — per quanto riguarda il progetto alta velocità — le ragioni della modifica intervenuta nel tracciato della ferrovia Roma-Napoli lungo il tratto compreso tra il chilometro 50,875 ed il chilometro 56,375, che da rettilineo è stato — a mio parere inesplicabilmente — reso tortuoso.

Richiamo, in secondo luogo, la mia interrogazione n. 4-06072 del 13 dicembre 1994, indirizzata ai ministri dei trasporti e di grazia e giustizia e volta ad acquisire elementi di informazione in relazione a contratti di appalto per la pulizia di treni e stazioni e, specificatamente, in merito alle caratteristiche dei contratti stipulati con le cooperative.

La terza interrogazione è stata presentata l'8 marzo 1995. Su di essa sollecito una risposta scritta da parte del Governo. È indirizzata al ministro dei trasporti e riguarda anch'essa il progetto alta velocità. Si chiede di conoscere il ruolo delle banche nei lavori della infrastruttura TAV e la validità di un contratto stipulato fra la stessa TAV ed i *general contractors*, caratterizzato da elementi non definiti all'atto della stipula.

XII LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 2 AGOSTO 1995

Altra interrogazione è la n. 4-10541, presentata il 31 maggio 1995 ed indirizzata al ministro dei trasporti. Si chiede di conoscere se gli interessi intercalari per il programma TAV saranno addebitati allo Stato, nel qual caso la quota di partecipazione pubblica passerebbe dal 40 per cento ad oltre il 50 per cento, con implicazioni sulle modalità giuridiche di affidamento dei lavori.

L'ultima interrogazione è stata presentata l'11 gennaio 1995. Anche per questo atto di sindacato ispettivo sollecito una risposta scritta del Governo. È stata indirizzata ai ministri dei trasporti e dell'ambiente per ottenere specificazioni in merito allo stanziamento di 8.300 miliardi iscritto nella finanziaria 1995.

Con l'occasione, signor Presidente, faccio notare che ho già sollecitato la risposta a queste interrogazioni. Alcune di esse sono decisamente «stagionate», risalendo addirittura al giugno 1994: credo dunque che sia venuto il tempo di ottenere una risposta.

PRESIDENTE. La Presidenza interesserà il Governo per una sollecita risposta alle sue interrogazioni, deputato Cecconi.

Ordine del giorno della seduta di domani.

PRESIDENTE. Prego il deputato Segretario di dare lettura dell'ordine del giorno della seduta di domani.

WALTER BIELLI, Segretario, legge:

Giovedì 3 agosto 1995, alle 9:

1. — *Dichiarazione d'urgenza di progettati legge.*

2. — *Seguito della discussione delle proposte di legge costituzionale:*

BASSANINI ed altri — Modifica agli articoli 64, 83, 135 e 138 della Costituzione (2115).

NANIA ed altri — Modifiche all'articolo 138 della Costituzione (2790).

MALAN ed altri — Modifica in senso federalista all'articolo 138 della Costituzione (2956).

VIETI ed altri — Modifiche all'articolo 138 della Costituzione (2970).

NOVELLI e **MATTIOLI** — Modifiche all'articolo 138 della Costituzione (2971).

BOSSI ed altri — Modifiche all'articolo 138 della Costituzione (2979).

BIELLI ed altri — Modifiche agli articoli 64 e 138 della Costituzione (2981).

— *Relatori:* Pericu, *per la maggioranza;* Calderisi e Nania, *di minoranza.*

3. — *Seguito della discussione delle proposte e del disegno di legge:*

S.1130. — Senatore **MANCINO** ed altri — Nuove norme sulla nomina e sulla revoca del consiglio di amministrazione della RAI-TV Spa (*Approvato dal Senato*) (2206).

Delega per il riordino del procedimento di nomina del consiglio di amministrazione della RAI - S.p.a. (1551).

STORAGE — Nuove norme sulla composizione e sulla elezione del consiglio di amministrazione della società concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo (2111).

SELVA — Modifica dell'articolo 2 della legge 25 giugno 1993, n. 206, relativo alla composizione del consiglio di amministrazione della società concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo (2176).

MORSELLI — Modifica all'articolo 2 della legge 25 giugno 1993, n. 206, concernente la nomina del consiglio di amministrazione della Società concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo (2184).

ROSITANI — Modifiche all'articolo 2 della legge 25 giugno 1993, n. 206, relativo alla composizione del consiglio di amministrazione della società concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo (2189).

LANDOLFI — Modifiche all'articolo 2 della legge 25 giugno 1993, n. 206, relativo alla composizione del consiglio di amministra-

XII LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 2 AGOSTO 1995

zione della società concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo (2195).

GASPARRI — Modifiche all'articolo 2 della legge 25 giugno 1993, n. 206, relativo alla composizione del consiglio di amministrazione della società concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo (2213).

CARRARA ed altri — Nuove norme per la nomina del consiglio di amministrazione della società concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo (2220).

AMORUSO ed altri — Nuove norme sulla composizione e sulle procedure di nomina ed elezione del consiglio di amministrazione della società concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo (2221).

FALVO ed altri — Nuove norme sulla composizione e sulle procedure di nomina ed elezione del consiglio di amministrazione della società concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo (2222).

CIOCCHETTI e MEOCCI — Norme relative alla composizione del consiglio di amministrazione della RAI-radiotelevisione italiana S.p.a. (2234).

— Relatori: De Julio, per la maggioranza; Del Noce, Storace e Lantella, di minoranza.
(Relazione orale).

4. — *Discussione del disegno di legge:*

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 giugno 1995, n. 253, recante disposizioni urgenti concernenti abolizione degli esami di riparazione e di seconda sessione ed attivazione dei relativi interventi di sostegno e di recupero (*Approvato dalla Camera e modificato dal Senato*) (2794-B).

— Relatore: Zen.
(Relazione orale).

5. — *Discussione del disegno di legge:*

S. 1931. — Conversione in legge del decreto-legge 10 luglio 1995, n. 275, recante disposizioni urgenti per prevenire e fronteggiare gli incendi boschivi sul territorio nazionale (*Approvato dal Senato*) (2991).

— Relatore: Scanu.
(Relazione orale).

6. — *Discussione del disegno di legge:*

S. 1904. — Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 giugno 1995, n. 250, recante differimento di taluni termini ed altre disposizioni in materia tributaria (*Approvato dal Senato*) (2995).

— Relatore: Paleari.
(Relazione orale).

7. — *Discussione del disegno di legge:*

Conversione in legge del decreto-legge 30 giugno 1995, n. 266, recante disposizioni urgenti per l'ulteriore impiego del personale delle Forze armate in attività di controllo della frontiera marittima nella regione Puglia (2815).

— Relatore: Baldi.
(Relazione orale).

8. — *Deliberazione ai sensi dell'articolo 96-bis, comma 3, del regolamento sul disegno di legge:*

Conversione in legge del decreto-legge 21 luglio 1995, n. 294, recante provvedimenti urgenti in materia di prezzi di specialità medicinali, nonché in materia sanitaria (2940).

— Relatore: Reale.

9. — *Seguito della discussione della mozione Bampo ed altri (1-00146).*

10. — *Discussione della mozione Aloi ed altri (1-00112).*

11. — *Discussione della mozione Del Gaudio ed altri (1-00100).*

12. — *Discussione della mozione Canesi ed altri (1-00079).*

13. — *Discussione del disegno di legge:*

Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare (*Se trasmesso dal Senato*) (2549-B).

14. — *Discussione della proposta di legge:*

S. 359. — Senatori CAVAZZUTI ed altri — Norme per la concorrenza e la regolazione

XII LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 2 AGOSTO 1995

dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità (*Se trasmesso dal Senato*) (2231-B).

La seduta termina alle 18,30.

ERRATA CORRIGE

Nel resoconto stenografico della seduta di ieri, 1° agosto 1995, a pag. 69, seconda colonna, rigo 22, il nome «Matteo Brigandi»,

stampato per errore, si intende sostituito dal nome «Roberto Visentin».

*IL CONSIGLIERE CAPO
DEL SERVIZIO STENOGRAFIA
DOTT. VINCENZO ARISTA*

*L'ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
DOTT. PIERO CARONI*

*Licenziato per la composizione e la stampa
dal Servizio Stenografia alle 21,15.*