

CAMERA DEI DEPUTATI

N. 3931-A

SENATO DELLA REPUBBLICA

N. 2583-A

XIII LEGISLATURA

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LE RIFORME COSTITUZIONALI**

Progetto di legge costituzionale

Revisione della parte seconda della Costituzione

*Testo risultante dalla pronuncia della Commissione sugli
emendamenti presentati ai sensi del comma 5 dell'articolo 2
della legge costituzionale 24 gennaio 1997, n. 1*

Relazione di minoranza

Armando COSSUTTA, *relatore di minoranza.*

*Trasmesso alla Presidenza della Camera dei Deputati e
alla Presidenza del Senato della Repubblica il 4 novembre 1997*

PAGINA BIANCA

I parlamentari dei Gruppi di Rifondazione comunista-progressisti presenti nella Commissione parlamentare per le riforme costituzionali esprimono la loro contrarietà alla proposta di riforma della parte seconda della Costituzione, risultante a seguito della pronuncia della Commissione sugli emendamenti presentati al progetto di legge trasmesso alla Camera ai sensi dell'articolo 2, comma 4, della legge costituzionale 24 gennaio 1997, n. 1.

Il testo attuale non è migliorato rispetto al progetto di giugno, ma, per molti aspetti, ha subito modifiche molto negative.

La proposta porta ancora di più il segno delle destre in tutti i punti nodali.

Si confermano e si aggravano le scelte relative alla « forma di governo » ed alla « forma di Stato », si delinea un « bicameralismo imperfetto » assai complesso, non funzionale e di difficile comprensione per i cittadini, mentre i lavori parlamentari dovrebbero essere letti chiaramente da tutti; si indebolisce l'autonomia e l'indipendenza della magistratura; si introducono norme sulla pubblica amministrazione di schietta ispirazione liberistica.

Nella relazione di minoranza abbiamo evidenziato che il progetto conteneva una norma secondo la quale « le funzioni che non possono essere più adeguatamente svolte dall'autonomia dei privati sono ripartite tra le Comunità locali, organizzate in Comuni e Province, le Regioni e lo Stato, in base al principio di sussidiarietà e di differenziazione, nel rispetto delle autonomie funzionali, riconosciute dalla legge ». Si trattava di una norma che invadeva pesantemente la prima parte della Costituzione, modificandone i principi fondamentali.

Ora questa norma è stata diversamente formulata, ma resta ferma l'opposizione nostra anche al nuovo testo.

Si tratta, infatti, di un passo indietro rispetto all'equilibrio del rapporto pubblico-privato regolato dalla prima parte della Costituzione. Il nuovo testo dell'articolo 56 recita: « Nel rispetto delle attività che possono essere adeguatamente svolte dall'autonoma iniziativa dei cittadini, anche attraverso le formazioni sociali, le funzioni pubbliche sono attribuite a Comuni, Province, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà e di differenziazione ».

È evidente che ancora si altera l'impianto costituzionale dei rapporti tra pubblico e privato.

Nel testo di giugno si affermava l'esistenza di « funzioni » sottratte ai soggetti pubblici, poiché i privati possono svolgerle « più adeguatamente ».

Nel testo attuale la sottrazione ai soggetti pubblici di « funzioni pubbliche » si realizza delimitando le funzioni « attribuibili » in un ambito che non può interferire con la sfera delle « attività che possono essere adeguatamente svolte dall'autonoma iniziativa dei cittadini ». Si confonde l'attribuzione delle funzioni pubbliche con l'esercizio delle stesse!

È chiaro che le funzioni pubbliche debbono essere esercitate rispettando i principi della prima parte della Costituzione. Esemplicando: deve essere rispettata la libertà dell'iniziativa economica privata e, nello stesso tempo, si deve assicurare che essa non si svolga in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana (primo e secondo comma dell'articolo 41).

« L'adeguatezza » dei soggetti privati a svolgere determinate attività non può, quindi, diventare criterio di attribuzione delle funzioni pubbliche. Queste, anzi, si esercitano generalmente proprio in relazione ad attività dei privati che necessi-

tano di discipline sostanziali e procedurali che le garantiscano e, nello stesso tempo, le controllino.

D'altra parte « l'adeguatezza », della quale si parla, è una vera e propria nebulosa. Restiamo convinti, anche di fronte al nuovo testo, che si dovrà condurre un'azione di forte contrasto da parte di tutti i parlamentari che intendono rifiutare una concezione per la quale Stato, Regioni ed enti locali sono chiamati a svolgere funzioni residuali; una concezione per la quale se i privati possono svolgere « adeguatamente » una determinata attività è impedita l'attribuzione di funzioni pubbliche per gli ambiti propri di queste attività. Riteniamo che la Corte costituzionale dovrebbe valutare la legittimità di una tale modifica contrastante con le stesse norme e principi costituzionali, richiamati nella relazione al testo di giugno.

Per la « forma di Stato » criticiamo anzitutto la novità del titolo che dovrebbe assumere la « Parte Seconda » della Costituzione, « Ordinamento Federale dello Stato » – poiché siamo sostenitori della Repubblica delle autonomie, di uno Stato repubblicano costituito dagli enti locali e dalle Regioni. La nuova definizione, dettata dall'intento di offrire una risposta nominalistica all'attacco devastante della Lega di Bossi, è, peraltro, suffragata malamente dai contenuti normativi della proposta, nella quale resta anche la norma di carattere definitorio per la quale « La Repubblica è sostituita dai Comuni, dalle Province, dalle Regioni e dallo Stato »: è evidente che lo Stato appare quale espressione centralizzata e residuale. Il tema dell'autonomia finanziaria di Regioni, Comuni, Province è affrontato con approccio diverso rispetto al testo di giugno in luogo dell'autonomia finanziaria e tributaria considerata quale « elemento costitutivo dell'autonomia regionale » e della generica affermazione secondo la quale « gli enti locali dispongono di autonomia finanziaria e tributaria »; si detta ora una norma con la quale si prevede che « i Comuni, le province, le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata o di spesa nelle forme e nei limiti stabiliti dalla Costituzione e dalle leggi ».

Restano, invece, irrisolti i problemi del tanto enfatizzato « federalismo fiscale ». Abbiamo valutato che la norma di giugno potesse forse rappresentare una realistica base per giungere ad una soluzione adeguata; dobbiamo rilevare che il nuovo testo lascia irrisolti i problemi e presenta caratteri di ambiguità; l'attribuzione a Comuni, Province, e Regioni di una quota non inferiore alla metà del gettito complessivo delle entrate tributarie erariali rappresenta una promessa subito, ovviamente, smentita; dal comparto sono, infatti, escluse « le risorse da riservare, anno per anno, alle esigenze indivisibili della comunità nazionale » e, cioè, – secondo la norma adottata dalla Commissione – le risorse destinate:

- a) al servizio del debito pubblico;
- b) a far fronte a calamità naturali e ad esigenze connesse alla sicurezza del Paese;
- c) interventi volti a favorire uno sviluppo economico e sociale equilibrato sul territorio nazionale;
- d) a costituire il fondo perequativo per garantire « i trasferimenti annui a favore delle comunità regionali » che versino nelle condizioni indicate nel quinto comma dell'articolo 62.

È di tutta evidenza sia l'inopportunità di fissare nella Carta costituzionale le quote rigide del gettito delle entrate tributarie erariali da riservare a Regioni ed enti locali, sia il carattere puramente declaratorio della norma, che viene, in realtà, svuotata di ogni valore sostanziale dall'esclusione dal computo delle risorse « da riservare, anno per anno, alle esigenze indivisibili della comunità nazionale ».

Nel riconfermare le considerazioni già svolte, vogliamo, in particolare, ribadire la nostra netta avversione all'attribuzione alle Regioni della potestà legislativa nella materia elettorale regionale, che, invece, dovrebbe essere interamente affidata al legislatore nazionale. La discussione nella Commissione, su questa specifica questione, è stata nell'ultima fase più attenta

che nel periodo precedente il 30 giugno e molti sono sembrati più disponibili a comprendere le motivazioni della nostra proposta o, comunque, a valutare l'opportunità di soluzioni diverse da quella adottata che recuperassero il valore essenziale della definizione nazionale delle norme — quantomeno delle norme generali — in materia elettorale regionale. La conclusione è stata ancora negativa, ma ci riserviamo di porre nuovamente con forza questo problema confidando che un ulteriore approfondimento consenta di superare la scelta attuale. Sono in gioco diritti politici, che debbono essere ugualmente tutelati su tutto il territorio nazionale: questa garanzia può venire soltanto da una legge nazionale.

È espressamente previsto che « con leggi costituzionali possono essere disciplinate forme e condizioni particolari di autonomia » anche per le Regioni oggi a statuto ordinario.

La decisione di introdurre una esplicita previsione in tal senso rappresenta un palese invito alla « specialità », è il ritorno in forma diversa, alla concezione presente nel testo base presentato dal relatore per la forma di Stato: una concezione che vuole incentivare la frantumazione anziché valorizzare autonomie e unità nazionale.

Le novità introdotte nella parte relativa alla Pubblica amministrazione peggiorano il testo adottato a giugno. È introdotto il principio stravolgente per il quale le pubbliche amministrazioni agiscono in base alle norme del diritto privato, salvo i casi previsti dalle legge per ragioni di interesse pubblico. Si è compiuta una scelta di chiaro significato ideologico, si è lanciato un messaggio, anziché porre le basi di una seria riforma della pubblica amministrazione. In realtà le norme dell'attuale testo costituzionale, con l'introduzione di qualche principio presente anche nel testo proposto (es. partecipazione dei cittadini al procedimento amministrativo, diritto all'informazione e all'accesso ad atti e documenti, individuazione del responsabile del procedimento) rappresenterebbero un idoneo supporto

costituzionale per un legislatore ordinario, che intendesse affrontare seriamente l'arduo ed essenziale problema della riforma della amministrazione pubblica. La natura particolare dei problemi che l'amministrazione pubblica, nelle sue molteplici articolazioni, deve affrontare induce a considerare del tutto inidoneo il ricorso generalizzato alla normativa civilistica che può, invece, essere utilizzata in via di eccezione. È da considerarsi regressivo il ricorso ai regolamenti quali fonti esclusive della disciplina dell'organizzazione delle pubbliche amministrazioni, mentre è opportuno prevedere che la legge detti quantomeno i principi generali sulla base dei quali siano emanati i regolamenti. Assolutamente improprio è l'inserimento nel testo costituzionale di criteri per determinare promozioni e retribuzioni: si tratta, infatti, di elementi propri della contrattazione sindacale che viene richiamata nel testo e subito mutilata con una prescrizione che limita fortemente l'autonomia contrattuale. Il tutto è ispirato ad una mera ed astratta aspirazione efficientistica.

Sul Parlamento si sono introdotte novità rilevanti: non vi è più la « Commissione delle autonomie territoriali », formata per un terzo dai senatori, per un terzo dai Presidenti delle Regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano, per un terzo dai rappresentanti dei Comuni e delle Province.

Si tenta ulteriormente di individuare una soluzione che si collochi fra il « Senato delle garanzie » e il « Senato delle Regioni ».

È certo che anche la proposta attuale non renderà più facile la comprensione dei processi politici e decisionali del Parlamento.

I procedimenti legislativi previsti sono molteplici e pochi cittadini riusciranno a capire cosa accade nel Parlamento. La situazione sarà più confusa di quella attuale.

Ad un bicameralismo perfetto, che abbiamo proposto di trasformare in monocameralismo, si sostituisce un vero e proprio tricameralismo, poiché il Senato,

per talune materie, legifera «in sessione speciale»; è, cioè, integrato da consiglieri regionali, provinciali e comunali scelti in ciascuna regione con elezione di secondo grado e in numero pari a quello dei relativi senatori.

L'esito è ancora pasticciato, anche se è da considerarsi, comunque, positiva l'eliminazione della «cameretta». Resta tutta la difficoltà di compiere scelte precise di «specializzazione» e, comunque, le perplessità sulle ipotesi prospettate sono molte: molti, troppi percorsi legislativi, molti tentativi di trovare nuovi equilibri tra le due Camere e fra queste e le Regioni e le autonomie locali, ma tutti assai problematici.

L'ardua distinzione fra materie proprie delle funzioni di governo – attribuite alla competenza della sola Camera dei deputati depositaria del potere politico di «sfiduciare» il Governo – e materie che, invece, attengono alle garanzie dei cittadini e del sistema istituzionale delineato con le novità nella «forma di Stato», ha indotto alla scelta dei seguenti percorsi legislativi:

a) per i decreti legge *l'iter* è limitato soltanto alla Camera dei deputati;

b) nel procedimento monocamerale «generale», il disegno di legge è approvato dalla Camera dei deputati e trasmesso al Senato, il quale, se lo richiede entro dieci giorni un terzo dei senatori, deve deliberare entro i trenta giorni successivi e può proporre modifiche sulle quali la Camera dei deputati decide in via definitiva (articolo 93);

c) se si tratta di disegni di legge nelle materie indicate all'articolo 104 *l'iter* inizia alla Camera dei Deputati, che li approva; essi sono, poi, «esaminati» dal Senato della Repubblica, il quale può proporre modifiche sottoposte a deliberazione definitiva della Camera dei Deputati;

d) per le leggi che debbono essere «approvate dalle due Camere» *l'iter* può iniziare in una Camera o nell'altra in relazione al soggetto proponente (articolo

94). Se la Camera che esamina per seconda apporta modifiche, è previsto che queste siano esaminate da una speciale Commissione paritaria, la quale adotta un testo che è sottoposto all'approvazione di ciascuna Camera con la sola votazione finale;

e) in relazione alle competenze del Senato integrato dai consiglieri regionali, provinciali e comunali si ha il procedimento previsto per le leggi bicamerali se si tratta di «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni e Province» e di «autonomia finanziaria di Comuni, Province e Regioni e conferimento di beni demaniali alle Province, alle Regioni e allo Stato». Per le altre materie previste al secondo comma dell'articolo 89 il procedimento è quello dell'approvazione iniziale del Senato integrato e dell'approvazione in via definitiva della Camera.

La conclusione è antitetica rispetto a quella profondamente innovativa, veramente funzionale e di massima trasparenza da noi proposta.

Il nuovo Parlamento sembra, già prima di nascere, un vecchio anchilosato, incapace di porsi quale centro vitale di indirizzo, orientamento e controllo del governo, oltretutto sede fondamentale della produzione normativa di maggiore rilievo. In realtà dal quadro complessivo della riforma risulta un Parlamento mal conformato e con un ruolo drasticamente ridimensionato. I centri costituzionali veri della decisione politica diventano il governo e soprattutto il Presidente della Repubblica eletto direttamente dal popolo.

È attribuita netta priorità all'esame delle proposte governative, è pressoché impossibile per le Camere approvare disposizioni che comportino maggiori oneri, qualora il Governo vi si opponga. I decreti-legge non possono essere modificati se non per la copertura degli oneri finanziari.

Il potere legislativo è, inoltre, nettamente ridimensionato dalla grande espansione dell'ambito dei regolamenti. È stata soppressa la norma dell'articolo 105, primo comma, la quale esplicitamente

affermava che «le Camere controllano l'attuazione delle leggi nello svolgimento delle funzioni normative e amministrative del Governo e degli enti pubblici». A parte la formulazione certamente opinabile, la norma attribuiva in modo esplicito un potere che, per quanto sia sempre stato ritenuto proprio del Parlamento, non è mai stato esercitato con efficacia.

La cancellazione della norma è ispirata dalla volontà di non sottolineare l'esigenza, avvertita nel testo precedente, sia pure contraddittoriamente, di far svolgere effettivamente e finalmente al Parlamento l'indispensabile ruolo di controllo.

Si conferma soltanto «l'inchiesta su materie di pubblico interesse», prevedendosi che soltanto le Commissioni d'inchiesta del Senato della Repubblica procedono alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria.

La scelta del bicameralismo imperfetto – come si presenta concretamente nel testo definito dalla Commissione – non realizza, quindi, alcun «rafforzamento della funzione di controllo», né la confusa differenziazione delle competenze «accentua e qualifica quella generale funzione di garanzia politico-istituzionale che di per sé deriva dall'esistenza di due Camere rappresentative», come si afferma nella relazione sul Parlamento e le fonti normative al progetto del 30 giugno.

Riteniamo che l'esigenza di una sede istituzionale nazionale nella quale raccordare permanentemente Comuni, Province e Regioni con lo Stato sia adeguatamente soddisfatta dalla Conferenza permanente prevista nel testo attuale «per promuovere intese ai fini dell'esercizio delle rispettive funzioni di governo» e che le funzioni legislative dovrebbero, invece, essere esercitate separatamente dallo Stato e dalle Regioni.

L'attuale soluzione non è certamente in grado di assicurare chiarezza, funzionalità, rapidità di decisioni. Per questo restiamo convinti che la soluzione monocameralista è l'unica in grado di fronteggiare i problemi dei tempi nuovi, mentre

le astruserie adottate permetteranno al Governo di coprire sempre maggiori spazi di intervento.

Si dovrà, dunque, operare per riconquistare per il Parlamento un ruolo reale e una effettiva capacità di intervento che gli è attualmente negata dalla proposta adottata.

Purtroppo, però, anche la positiva disposizione adottata a giugno relativa al numero dei parlamentari che abbiamo sempre proposto di ridurre nettamente, è stata modificata ed è ora previsto che il numero dei deputati non possa essere inferiore a quattrocento e superiore a cinquecento. La legge lo determinerà. Si è riaperta la corsa al rialzo e si è adottata una soluzione molto rischiosa, poiché la maggioranza, avendo la possibilità di scegliere all'interno di una banda di oscillazione così ampia, potrà, di volta in volta, optare per il numero di componenti della Camera dei deputati più corrispondente alle sue contingenti esigenze. Non si tiene in alcun conto che, con la riforma, la legislazione nazionale sarà limitata alle materie espressamente indicate, mentre la potestà legislativa generale è delle Regioni. Se dovesse prevalere la tendenza ad elevare il numero dei deputati rispetto al testo di giugno, il Parlamento potrebbe offrire il triste spettacolo di accettare – come fin qui è avvenuto da parte di una larga maggioranza di componenti della Commissione – un drastico ridimensionamento del proprio ruolo e di difendere una composizione numerica che sarebbe ingiustificata anche nell'ipotesi – da noi auspicata – di un recupero di effettive funzioni di indirizzo, di controllo e di scelte generali. Sarebbe sufficiente riflettere sulla circostanza che l'attuale Senato svolge le medesime funzioni della Camera, pur essendo i senatori elettivi 315 e i deputati 630.

Apprezziamo la sottolineatura della partecipazione dell'Italia «al processo di unificazione europea» e l'impegno a promuovere e favorire «un ordinamento fondato sui principi di democrazia e sussidiarietà».

Sottolineiamo particolarmente il nostro impegno per un'azione nell'Unione europea tesa a rafforzare i principi di libertà e socialità e per favorire un'ampia partecipazione dei cittadini.

Rileviamo che debbono essere rispettati nel processo di unificazione i principi fondamentali e non i soli « principi supremi », come è scritto nell'articolo 114.

Sulla forma di governo richiamiamo interamente le considerazioni svolte nella relazione del 30 giugno. La soluzione adottata corrisponde alle aspirazioni politiche delle destre. È in particolare l'Alleanza Nazionale che può considerarsi soddisfatta, poiché, se il risultato di giugno fosse conservato, avrebbe realizzato il primo obiettivo, quello della creazione di una democrazia leaderistica e decisionistica. Il testo di giugno è stato ora peggiorato, prevedendosi espressamente che il Presidente della Repubblica « può chiedere al Primo ministro di presentarsi alla Camera dei deputati, per verificare la sussistenza del rapporto di fiducia ». Questa previsione espressa lo rende ancor più protagonista attivo della vicenda politica, tutt'altro che « garante », come spesso si dice per fugare le preoccupazioni di tanti democratici di fronte a proposte stravolgenti rispetto al quadro costituzionale delineato dalla Costituzione nata dalla Resistenza. Si staglia sulla scena politica istituzionale italiana una figura dominante; si intravedono scenari preoccupanti. Non è sufficiente sottolineare con qualche enfasi la « maturità democratica del nostro Paese » per porci al riparo dai rischi che la scelta presidenzialista comporta; né il richiamo alle esperienze europee, peraltro assai diverse fra di loro, può rassicurarci. Il caso europeo più assimilabile al nostro sarebbe, comunque, quello della Repubblica Federale Tedesca, che non ha compiuto la scelta presidenzialista.

Le destre hanno portato al successo, fino a questo momento, le loro opzioni presidenzialiste anche perché le loro tesi hanno fatto breccia anche in settori democratici e della sinistra moderata. Col collasso dei partiti si sono affermate le

risposte ispirate dalle culture di destra: il secessionismo ed il presidenzialismo che si alimentano vicendevolmente. La risposta è quella della personalità dotata di forti poteri, capace di far funzionare un sistema nel quale ad un rilevante trasferimento di funzioni alla periferia – contrabbandato per federalismo – corrisponde una concentrazione reale delle funzioni essenziali in un centro la cui funzionalità sia assicurata dal Presidente eletto dal popolo e, perciò, effettivamente investito di una legittimazione a ridurre *ad unum*, nei momenti essenziali, le inevitabili articolazioni dello Stato, alcune delle quali stanno pericolosamente sfuggendo al controllo dei gruppi economici e finanziari dominanti. Una figura istituzionale così fortemente legittimata quale rappresentante di una maggioranza e non di uno schieramento più ampio e più mediato, come è attualmente previsto, non può certo essere il « garante », ma è il vero governante. Come ammettere, allora, che un tale Presidente presieda i Consigli Superiori della Magistratura, nomini cinque giudici della Corte costituzionale, ecc.?

In realtà, il nuovo Presidente influisce decisamente su tutto il sistema poiché l'investitura popolare viene a connotare in modo del tutto diverso anche i poteri già attribuiti dalle vigenti norme costituzionali.

La scelta è preoccupante e, al di là del dettato normativo letterale, vediamo il rischio di una anche rapida transizione dal decisionismo, che chiaramente caratterizza la riforma, a forme di autoritarismo. Anche recentemente, del resto, alcuni sostenitori della soluzione presidenzialista, ritenendo « dolce » la proposta di giugno, hanno auspicato che il Presidente riesca ad espandere ulteriormente i propri spazi istituzionali, riducendo quelli, già angusti, del Parlamento ed imponendo, di fatto, la sua linea politica a quella della maggioranza che ha espresso il Parlamento.

Non è certamente improbabile, comunque, una tensione preoccupante qualora la maggioranza parlamentare abbia orienta-

menti diversi o addirittura opposti a quelli del Presidente. La tanto enfatizzata esigenza della stabilità, che anche noi riteniamo giusto ricercare con soluzioni pienamente democratiche, sarebbe in realtà pregiudicata e, anche per questa strada, si creerebbero le condizioni per esiti pericolosi.

Altro punto caldo della riforma è quello della giustizia e, in particolare, dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura. Confermiamo la nostra convinzione che siano necessari vasti e profondi interventi della legislazione ordinaria per riformare norme sostanziali e processuali. Riteniamo anche che siano positive alcune soluzioni adottate per affermare l'unitarietà della funzione giurisdizionale, che sarà esercitata da giudici ordinari ed amministrativi istituiti e regolati da norme dei rispettivi ordinamenti giudiziari.

Si è giustamente previsto uno *status* di autonomia e di indipendenza per i magistrati amministrativi e si sono separate le funzioni consultive e di controllo da quelle giurisdizionali. Questo indirizzo positivo è contraddetto dalla tendenza a condizionare la magistratura ordinaria. Una tendenza che non ha trovato piena esplicitazione nel testo adottato, che pur contiene alcune disposizioni nettamente finalizzate a questo scopo.

Sulla giustizia lo scontro è stato duro e le destre, anzitutto Forza Italia, lo hanno condotto decisamente, trovando incertezze, divisioni e sostanziali cedimenti nei gruppi dell'Ulivo.

A giugno la proposta del relatore fu adottata solo formalmente, senza che vi fosse sugli articoli essenziali (dal 117 al 133) un vero esame da parte della Commissione.

A fine ottobre l'inevitabile confronto ha visto la prevalenza delle posizioni delle destre, avallate dalla maggioranza dei Popolari, da alcuni parlamentari del gruppo misto e dai leghisti. Come è accaduto in un altro momento fondamentale – quello della scelta per il presidenzialismo – il voto dei leghisti si è unito a quello di Forza Italia e di Alleanza Nazionale, mentre vi sono stati, in entrambi i casi, anche voti di parlamen-

tari dell'Ulivo che si sono uniti a quelli delle destre. È il risultato di una impostazione generale delle forze determinanti dell'Ulivo in Bicamerale e prima della Bicamerale.

Si è inseguita la Destra sulle sue posizioni: sul presidenzialismo e sul ruolo del Parlamento il cedimento ha origine dal prevalere negli anni recenti delle culture di destra, a livello nazionale e internazionale, che hanno influenzato anche settori democratici; sulla magistratura pesano direttamente le vicende delle quali è stata protagonista, determinando il crollo di partiti fondamentali negli assetti politici precedenti, oltreché scottanti procedimenti pendenti.

Lo scontro è avvenuto essenzialmente sul ruolo del pubblico ministero. Noi riteniamo che sia sbagliato dividere la magistratura ordinaria in due settori separati.

È propria dei sistemi che non prevedono l'obbligatorietà dell'azione penale la subordinazione del pubblico ministero ad altri poteri (ricordiamo la proposta iniziale di Forza Italia di sottoporre a controllo politico il pubblico ministero e di rendere discrezionale l'azione penale). Nel nostro sistema, imperniato sul principio dell'obbligatorietà dell'azione penale, questa deve essere esercitata da un magistrato indipendente. Ci sembra che corrisponda ad esigenze di garanzia affidare il delicato potere di iniziativa penale a magistrati esperti di indagini, ma anche formati nella cultura delle garanzie, nell'abitudine al contraddittorio, nell'ascolto delle ragioni di tutti e dei quali sia prevista la soggezione soltanto alla legge. Quest'ultima previsione, presente nelle varie bozze del relatore, è stata ora modificata e si stabilisce la soggezione « soltanto alla legge » per i soli giudici. Si prevede, inoltre, « il coordinamento interno dell'ufficio del pubblico ministero ed il coordinamento, ove necessario, delle attività investigative tra gli uffici del pubblico ministero ». Non si parla più di « unità d'azione », ma la scelta del coordinamento e l'esclusione della sottoposizione « soltanto alla legge » fanno temere il risorgere di pratiche gerarchiche, che

possono ricondurci ai « porti delle nebbie » e all'epoca dell'insabbiamento di tanti procedimenti sulle stragi e la corruzione.

La separazione dei magistrati del pubblico ministero dai magistrati giudicanti trasformerebbe i primi in « super-poliziotti », stabilendosi rapporti permanenti e condizionamenti fra questi e gli organi di polizia che snaturerebbero la funzione specifica dei magistrati del pubblico ministero: è, invece, necessario che l'autorità giudiziaria disponga direttamente della polizia giudiziaria e che ne disponga effettivamente, superando le resistenze dei vari apparati di polizia. La previsione per la quale la legge stabilisce le modalità attraverso le quali si realizza il potere dell'autorità giudiziaria di disporre della polizia giudiziaria sembra ispirata non dalla volontà di rendere effettiva la dipendenza delle polizie, ma dall'obiettivo negativo di attenuarla. Su questo tema delicatissimo dello *status* dei magistrati del pubblico ministero le destre hanno raggiunto un risultato importante spezzando l'unitarietà del Consiglio Superiore della Magistratura ordinaria che, secondo la proposta inviata alle Camere, « si compone di una sezione per i giudici e di una sezione per i magistrati del pubblico ministero ».

Certamente torneranno all'attacco per una netta separazione delle carriere dei pubblici ministeri da quelle dei giudici: non è per le destre sufficiente nemmeno la formulazione presente nell'articolo 124 che consente il passaggio tra l'esercizio delle funzioni giudicanti e del pubblico ministero « a seguito di concorso riservato, secondo modalità stabilite dalla legge », escludendo, in ogni caso, che le funzioni giudicanti penali e quelle del pubblico ministero possano essere svolte nel medesimo distretto giudiziario. Abbiamo da tempo sostenuto la temporaneità dell'ufficio di pubblico ministero e la possibilità, con precisi filtri – non concorsuali – del passaggio ad altre funzioni giudiziarie: i filtri dovrebbero essere di carattere temporale e territoriale. Si tratta di separare effettivamente le funzioni. Ci preoccupa, invece, un ufficio del pub-

blico ministero costituito da accusatori in servizio permanente effettivo per tutta la propria quarantennale carriera, mentre le preoccupazioni di tanti « garantisti » di spezzare il « rapporto di colleganza », se sviluppate coerentemente, dovrebbero indurli addirittura a proporre una frammentazione della magistratura, separando anche, per esempio, le carriere dei magistrati d'appello da quelle dei giudici di primo grado, poiché, indubbiamente, i primi sono colleghi e controllori dei secondi. In realtà ben altri possono essere i fattori condizionanti della terzietà effettiva del giudice nell'attuale società, come dimostrano anche recenti clamorose vicende.

Conclusivamente riproponiamo sul tema della giustizia i punti essenziali da salvaguardare, indicati nella nostra relazione del 30 giugno.

Il nostro auspicio, espresso nella relazione di giugno, che, nell'esame degli emendamenti da parte della Commissione, si potesse restituire slancio e vigore all'opera riformatrice per un'espansione della democrazia e per creare le condizioni di una crescente partecipazione, non ha finora trovato ascolto.

Lo rinnoviamo ora con un pressante invito ad un'azione comune che rivolgiamo alle forze di sinistra e a tutte le espressioni della democrazia italiana che vogliono salvaguardare realmente i valori della Costituzione, nata dalla Resistenza e dalla lotta contro la dittatura fascista.

L'esito negativo attuale dovrebbe indicare a tutti coloro che hanno a cuore una positiva riforma, che allarghi gli spazi della democrazia, altre strade e strategie nuove per l'impegno parlamentare che ci attende.

La scelta del confronto privilegiato con le destre ha portato a cedimenti e sconfitte che si potevano evitare ed ha reso i leghisti decisivi in momenti essenziali.

Si può ancora impedire la deriva presidenzialista.

Si può riaffermare il ruolo di centralità del Parlamento, garantendone trasparenza ed efficienza.

Si può ancora riformare la « forma di Stato », valorizzando pienamente le autonomie senza concessioni negative e demagogiche alle istanze leghiste. Si può svolgere ancora un'azione positiva per difendere l'autonomia e l'indipendenza di una magistratura che, anche con errori, svolge, in generale, forse per la prima volta nella storia d'Italia, un'azione non subordinata a poteri forti economici, finanziari o politici.

La nostra proposta complessiva si evince dalle proposte che formano parte integrante della relazione del 30 giugno.

Partendo da esse siamo aperti ad un reale confronto che coinvolga anzitutto ogni forza di sinistra e del centro democratico per costruire una unità democratica progressista intorno alle linee generali della riforma. Soltanto se nelle prossime discussioni parlamentari si creerà un nuovo rapporto tra queste forze, si potrà evitare il prevalere delle culture politico-istituzionali delle destre.

Armando COSSUTTA,
relatore di minoranza.

