

CAMERA DEI DEPUTATI

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LE RIFORME COSTITUZIONALI**

23.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 15 MAGGIO 1997

 XIII LEGISLATURA

 COMMISSIONE PARLAMENTARE
 PER LE RIFORME COSTITUZIONALI

23.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 15 MAGGIO 1997

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE MASSIMO D'ALEMA

 INDICE

	PAG.		PAG.
Seguito dell'esame dei progetti di legge di revisione della parte seconda della Costituzione:		Fisichella Domenico (gruppo alleanza nazionale)	853
D'Alema Massimo, <i>Presidente</i>	801, 803, 834 837, 848, 866, 872, 874	Maceratini Giulio (gruppo alleanza nazionale)	848, 849
Boato Marco (gruppo misto-verdi-l'Ulivo)	847, 856	Mussi Fabio (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo)	803
Bressa Gianclaudio (gruppo popolari e democratici-l'Ulivo)	811	Nania Domenico (gruppo alleanza nazionale)	831
Buttiglione Rocco (gruppo misto-CDU) ...	852	Parenti Tiziana (gruppo forza Italia)	844
Cossutta Armando (gruppo rifondazione comunista-progressisti)	819, 872	Pieroni Maurizio (gruppo verdi-l'Ulivo) ..	835
D'Amico Natale (gruppo rinnovamento italiano)	815	Rebuffa Giorgio (gruppo forza Italia) .	806, 827
De Mita Ciriaco (gruppo popolari e democratici-l'Ulivo)	825	Salvi Cesare (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo)	817, 859
Dentamaro Marida (gruppo CDU)	850	Servello Francesco (gruppo alleanza nazionale)	809
D'Onofrio Francesco (gruppo CCD)	837, 874	Tatarella Giuseppe (gruppo alleanza nazionale)	803
Elia Leopoldo (gruppo PPI)	841	Urbani Giuliano (gruppo forza Italia)	801

La seduta comincia alle 9.50.

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

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

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'esame dei progetti di legge di revisione della parte seconda della Costituzione. Procediamo ora al dibattito sulle comunicazioni sui lavori dei Comitati che ho reso nella seduta di ieri.

Vi sono diversi iscritti a parlare, anche se non tutti i gruppi hanno comunicato i nomi dei parlamentari che prenderanno la parola. Siamo comunque in condizione di cominciare.

Primo iscritto a parlare è l'onorevole Urbani.

GIULIANO URBANI. Avverto innanzitutto il dovere di esprimere un vivo apprezzamento per la sua relazione, signor presidente, in particolare per lo sforzo di ricostruzione, ancorché selettiva, del lavoro svolto dai Comitati, perché credo che dalla sua ricostruzione esca certamente valorizzato il complesso del lavoro svolto e ritengo che dalla selezione che lei ha voluto fare dei vari temi toccati emergano anche molti indirizzi utili per il lavoro che resta da svolgere.

Questo naturalmente, come lei immagina, non esclude che vi siano temi, sia nella sua esposizione sia nel lavoro stesso dei Comitati, sui quali i punti di vista tra le varie forze politiche restano non solo non coincidenti, ma a volte anche signi-

ficativamente distanti. Credo che dalla discussione di oggi emergeranno subito chiaramente alcuni di questi temi. Ma ciò non sposta l'apprezzamento – lo ripeto – per il complesso della ricostruzione che lei ha voluto compiere e che ritengo sarà particolarmente utile nel proseguimento del lavoro dei Comitati e soprattutto della Commissione in sede plenaria.

Dopo aver espresso questi apprezzamenti, la ragione per cui ho chiesto di parlare è quella di fornire una doverosa risposta alle proposte avanzate, in particolare in tema di forma di governo, nell'ambito della sua relazione. Prima di entrare nel merito, credo che dobbiamo esprimere anche in questo caso un apprezzamento per le intenzioni che l'hanno mossa nel proporci quelle nuove indicazioni e per il contributo fornito, che potrà essere certamente utile alla discussione, indipendentemente dalle singole valutazioni.

Devo dirle con grande franchezza, signor presidente, in ordine alle due alternative che lei ci ha proposto (la prima è la possibilità di un lavoro comune sulla sola ipotesi che per comodità definiamo ormai « Governo del primo ministro », la seconda è quella di procedere a un voto di indirizzo), che se la scelta è fra queste due alternative secche, la nostra preferenza è per un voto di indirizzo (cercherò di motivare brevemente le ragioni che ci inducono a questa preferenza), anche se, come lei sa, abbiamo sempre giudicato consigliabile una sorta di approfondimento parallelo dei due modelli – in questo senso, avevamo apprezzato molto l'impostazione del relatore – perché riteniamo che solo un approfondimento parallelo possa ridurre i rischi di dover scegliere o giungere al momento della

scelta con un'istruttoria insufficiente in ordine alle due soluzioni, in quanto siamo tutti consapevoli che entrambe presentano punti di forza e punti di debolezza; tuttavia, essendo noi fermamente persuasi che i punti di forza della soluzione semipresidenzialista siano largamente eccedenti rispetto ai punti di forza — ed in particolare ai punti di debolezza — dell'altra soluzione, è evidente che accederemmo malvolentieri all'idea di accantonare (uso questo verbo che non era certamente nelle sue intenzioni né nelle sue parole), o comunque di considerare in qualche misura un residuo parzialmente dimenticato, parzialmente accantonato il modello cosiddetto semipresidenziale.

Del resto, ci rendiamo anche ben conto e condividiamo l'opportunità di procedere alla definizione di un testo base, cosa che implica una scelta preferenziale tra un modello e l'altro.

Per questa ragione, se l'alternativa dovesse restare nei termini in cui la proponeva lei ieri pomeriggio, preferiremmo la soluzione del voto di indirizzo, perché è quella che consente di rispondere a questa alternativa con la massima chiarezza ed il massimo spirito costruttivo. Ciò perché abbiamo preso molto sul serio le espressioni che lei ha usato varie volte nella sua relazione, cioè che un eventuale voto di indirizzo non preclude e non esclude: le sue finalità, cioè, non sarebbero quelle di precludere la discussione e l'approfondimento della soluzione alternativa, che quindi non rimarrebbe esclusa. Resta il fatto che un voto di indirizzo stabilisce comunque una preferenza, ancorché provvisoria e se mi permettete precaria, rispetto all'altro modello.

È importante sottolineare questo punto, perché crediamo che la formula del doppio approfondimento, pur all'interno di una logica di preferenza, resti la soluzione migliore; quindi, nell'ipotesi che rimaniamo fermi alla sua proposta, cioè adottare un voto di indirizzo per stabilire quale sia provvisoriamente, ed in qualche misura anche precariamente, la soluzione privilegiata, vorremmo rimanere comunque nella logica — se mi permettete questa

formula — della principale e della subordinata, e non appunto dell'esclusione di una soluzione il cui approfondimento sarebbe pertanto precluso.

Entrambe le soluzioni dovrebbero poter godere di un'ulteriore fase istruttoria e quindi di un approfondimento tale da poterci consentire una conoscenza sempre più approfondita del merito interno alle due soluzioni. Auspichiamo che tutto questo si possa fare in modo costruttivo e libero da pregiudiziali, o da ipoteche; del resto, non credo che la nostra preferenza, marcata e varie volte ribadita, per la soluzione semipresidenzialista debba essere ora nuovamente illustrata da me, poiché non è questo il momento ed avremo altre occasioni. In ogni caso, dietro di noi c'è il lavoro dei Comitati, con gli interventi di molti colleghi che hanno già provveduto ad illustrare questo punto.

Sappiamo, peraltro, che da questa nostra marcata preferenza non sono distanti nemmeno alcuni colleghi che fanno parte dell'attuale maggioranza parlamentare: questa è una ragione in più per poter continuare a discutere, anche liberi da pregiudiziali di schieramento, su entrambe le ipotesi, a cominciare da quella che noi riteniamo, allo stato dell'arte, nettamente preferibile rispetto a quella adombrata da lei ieri pomeriggio, che ai nostri occhi presenta un problema non trascurabile in più. Infatti, per la valutazione dell'intero modello di forma di governo, comprensivo sia delle istituzioni di governo sia degli istituti relativi al sistema elettorale, la sua proposta, come del resto l'illustrazione ha dimostrato chiaramente, non offre allo stato degli atti la possibilità di una piena comprensione del sistema elettorale che deve completare le istituzioni di governo. Non a caso si è parlato del doppio turno come categoria generale, che ricomprende molte fattispecie di sistemi elettorali, tra i quali esistono le grandi diversità che tutti noi conosciamo; l'illustrazione di ieri non ha consentito di specificare ulteriormente tutto questo.

Riteniamo che il fatto che ieri non si sia potuto procedere ad una chiara defi-

nizione e ad una altrettanto chiara scelta del sistema elettorale più confacente a quel tipo di istituzioni di governo sia una confessione della natura problematica che ancora, in qualche misura, lascia profonde incertezze per la valutazione del modello del governo del primo ministro, così come ieri è stato accennato.

PRESIDENTE. Onorevole Urbani, mi permetta un'interruzione ai fini di una più piena comprensione dei termini della nostra discussione. Questa sua osservazione viene da me completata, ma lei mi correggerà se sbaglio, nel senso che l'ipotesi semipresidenziale che viene rilanciata si considera connessa al modello elettorale maggioritario uninominale a doppio turno di tipo francese...

GIULIANO URBANI. Sì, presidente.

PRESIDENTE. Quindi, la sua osservazione che il governo del primo ministro non è completo di un sistema elettorale mentre il semipresidenzialismo sì è in questo senso.

GIUSEPPE TATARELLA. Ma non è la sola possibilità.

PRESIDENTE. Allora anche quel modello è incompleto.

GIUSEPPE TATARELLA. In teoria. In pratica questo è un modo per introdurre un altro argomento, che non attiene...

PRESIDENTE. No, l'argomento attiene alle questioni che sta sollevando il presidente Urbani.

GIULIANO URBANI. Comunque, con il permesso del collega ed amico Tatarella, la mia risposta era univoca in questo senso, ovvero problematica!

Detto questo, concludendo il mio intervento e rispondendo alla sua domanda, se l'alternativa resta quella, le chiediamo di procedere ad un voto di indirizzo secondo modalità che immaginiamo possano essere precisate in una riunione

dell'ufficio di presidenza. Questa nostra richiesta, presidente, naturalmente non vuole precludere la possibilità ai colleghi che vogliano intervenire sulla generalità della sua relazione – mi sono permesso anch'io di fare qualche accenno – di svolgere le loro considerazioni. Quindi, il momento in cui prendere in considerazione questa richiesta lo lascio alla sua completa determinazione: lei certamente troverà il momento ed il modo per discuterne nella sede opportuna.

FABIO MUSSI. Il lavoro svolto fin qui dalla Commissione bicamerale non mi pare proprio di poter dire che sia stato a vuoto. Ieri il presidente D'Alema ha potuto estrarne una sintesi, con alcune sue opzioni, accentuazioni di scelta personale, delineando il quadro possibile di una grande riforma, non di una piccola riforma, delle istituzioni italiane.

Su tre punti si vede o si intravede – a seconda delle accentuazioni più o meno ottimistiche – l'approdo, cioè si vedono posizioni che, in queste settimane, si sono avvicinate, qualche volta fortemente avvicinate: la riforma del modello di Stato, cioè del federalismo; il bicameralismo cosiddetto imperfetto, con due Camere una sola delle quali legislativa; la questione del nuovo sistema delle garanzie. Vi sono molte varianti, molte subordinate ancora sul tavolo, però si tratta di ipotesi, più che contrapposte e alternative, di variazioni di modello anche significative, ma non tali da presentarci il quadro di un muro contro muro, di un fronte contro fronte, e questo costituisce un avanzamento assai importante nei nostri lavori.

Credo che questi avvicinamenti di posizione dovrebbero essere valorizzati soprattutto da chi vede e valuta seriamente la radicalità della doppia crisi che ha investito il nostro paese: crisi di sistema politico, crisi di sistema istituzionale, con la connessa minaccia, sempre meno trascurabile, al principio stesso dell'unità nazionale. Fallire sarebbe un peccato, ha detto D'Alema: certo, credo che a questo punto sarebbe una colpa imperdonabile, e credo che nessuna persona responsabile

(io, noi, rappresentanti del mio gruppo, se posso parlare anche a loro nome) se ne assumerebbe a cuor leggero la responsabilità.

Resta aperta e combattuta, contrastata, la questione del quarto pilastro del progetto di riforma dei nostri ordinamenti, quello che riguarda la forma di governo. Domanda: ma è proprio vero, come vedo dichiarare o scrivere, che non vi è alcun significativo avvicinamento su questa quarta questione? È vero che D'Alema ieri ha avanzato un'ipotesi di cambiamento debole, se non addirittura di conservazione? Vorrei contribuire brevemente alla discussione con spirito aperto ad ascoltare le ragioni altrui, e a valutarle seriamente, con una premessa: che un impianto serio di riorganizzazione federalista dello Stato comporta in modo simmetrico e bilanciato che si accentuino i tratti unitari dei rami alti delle istituzioni, prima di tutto il tratto unitario della capacità di unificazione della nazione della forma di governo.

Intanto mi sentirei di dichiarare, per poi approdare ad una qualche conclusione, che ho sempre trovato e trovo sempre più infondata, persino stravagante, l'idea che un sistema semipresidenziale sia di per sé autoritario. C'è troppa ideologia a volte nella nostra discussione, ideologia che rischia di annebbiare lo sguardo di tutti, da una parte e dall'altra. L'aggettivo « presidenziale » è « odiamato », odiato qualche volta anche quando si immagina un sistema che comporta un forte potere del Parlamento, e qualche volta esageratamente amato quando si delinea la figura di un Presidente tutto sommato debole. Vi è qualche paradosso nella nostra discussione, e qualche rigidità che dovrebbe essere superata. Siamo disponibili a discutere ancora.

Cosa contesto ai colleghi del Polo, avendoli ascoltati attentamente nel Comitato forma di governo presieduto dal collega Tatarella? Che il modello presidenziale che loro fortemente sostengono – e ancora Urbani stamane –, modello presidenziale buono per l'Italia, sia di fatto già confezionato, già scritto, privo di

controindicazioni ed effetti collaterali indesiderati. Ho sentito, nel corso della discussione in sede di Comitato, che anche i colleghi sostenitori del modello semipresidenziale rispetto a quello francese suggeriscono una riduzione di certi poteri del Presidente, relativamente per esempio al potere di indizione dei referendum ed a quello unilaterale di scioglimento delle Camere. Sembra ragionevole, tuttavia spingerci su questo terreno ci fa avvicinare alla linea d'ombra in cui, come sanno bene i costituzionalisti del mondo intero, l'esagerato *décalage* tra investitura popolare e poteri esercitati fa entrare in una zona di seria rischiosità istituzionale. È un problema aperto, non già chiuso e risolto.

Sento i colleghi, anche quelli che sostengono il modello semipresidenziale, interrogarsi sui caratteri possibili della coabitazione, inevitabilmente connessa al modello semipresidenziale. Data la situazione storico-politica del nostro paese, in cui vige una prolungata situazione di equilibrio assai probabilmente destinata a protrarsi, avvertiamo particolarmente l'esigenza di coesione e unità di indirizzo nel governo del paese, funzioni da connettere ai due principi di stabilità e di rappresentanza. La coabitazione – non vorrei dire una cosa sbagliata o esagerata, diciamo che è una suggestione – deve essere vista probabilmente come la figura da tanto tempo prevalente nella nostra vita politica, sia pure disegnata in forme spurie. A suo modo, il tanto vituperato consociativismo – che io auspico non si ripresenti più nella vita politica italiana – ha costituito una qualche forma di coabitazione implicitamente regolata da un accordo tra le forze principali in campo, trovantesi in una situazione di relativo equilibrio e nell'impossibilità di alternative di governo. Vi è stata già qualche forma spuria di coabitazione. La coabitazione, per un paese con la storia politica italiana, presenta qualche controindicazione: può mettere in discussione l'esigenza di coesione e di unità di indirizzo nel governo che oggi sentiamo prevalente.

Se poi si osserva il profilo – ho sentito discutere anche di questo diverse volte nel Comitato forma di governo – del rapporto tra partiti e cittadini e dell'esigenza di una scelta diretta, di un'elezione diretta, contestando il premierato, da questo punto di vista vi può essere un'elezione diretta; più difficile mi pare un sistema di candidatura diretta. Comunque i cittadini scelgono i candidati e, qualunque sia il sistema che si sceglie, sarebbe velleitario oltre che sbagliato immaginare una cancellazione del ruolo dei partiti, perché alle candidature si arriva attraverso un filtro politico strutturato. L'illusione che il semipresidenzialismo restituisca alla scelta diretta dei cittadini dal primo momento la potestà assoluta è velleitaria oltre che sbagliata. Vi è sempre un momento di passaggio in cui il ruolo del sistema politico avvia le scelte entro il sistema istituzionale. Questo vale per un modello e per l'altro.

Ho voluto dire con ciò che il sistema semipresidenziale, il sistema democratico su cui credo si debba continuare a discutere, presenta qualche aspetto non risolto, qualche nodo non sciolto e che dovremmo affrontare, guardando alla situazione del nostro paese (non siamo importatori di merce già imballata; nessun costituente può fare quest'operazione un po' ingenua e primitiva). Vediamo nel modello semipresidenziale aspetti critici che meriterebbero un approfondimento e anche – se mi permettete – qualche adesione entusiastica in meno, individuando i profili critici, le contraddizioni ed i paradossi possibili.

Se abbiamo chiaro dove mirare (rappresentanza, stabilità, bipolarizzazione), credo che l'ipotesi cosiddetta di premierato forte (premier eletto congiuntamente alla sua maggioranza) debba essere più attentamente valutata, anche dai colleghi che fin qui sostengono di non dividerla. Questa soluzione ha come immediato derivato l'assoluta semplicità e chiarezza della scelta degli elettori: un voto, un partito, un parlamentare, un premier. Si scelgono insieme maggioranza parlamentare e governo, il che comporta na-

turalmente che l'indicazione del premier sia sulla scheda.

Per quanto non spetti a noi, tuttavia qualche incursione sul terreno della legge elettorale è inevitabile, perché gli aspetti si connettono (non capisco lo scatto del collega Tatarella). Con la legge elettorale, in questo caso, bisognerebbe andare ad un meccanismo che riduca al minimo la possibilità di governi di minoranza e che spinga al massimo il meccanismo della bipolarizzazione.

Mi sento di condividere in via prioritaria la proposta del Presidente, che ha come suo meccanismo inevitabilmente connesso, da cui è difficile poter prescindere (ho ascoltato ieri il dissenso del collega Cossutta, ma invito tutti a valutare bene questo aspetto), quello di attribuire al premier così scelto un potere di scioglimento, altrimenti siamo in una situazione iperparlamentarista più che iperpresidenzialista, che non ci libera dai rischi dell'instabilità, della fragilità dei governi ed anche dai rischi, così storicamente radicati in Italia, del trasformismo.

Il potere di scioglimento di cui parlò nel suo primo intervento in questa sede il collega Occhetto si accende nel momento in cui viene presentata una mozione di sfiducia costruttiva, che può essere presentata per due ragioni, o perché c'è in Parlamento il formarsi di una volontà politica tale che porta ad un cambiamento di maggioranza, oppure perché – cosa che può capitare – la maggioranza si pente per sua inadeguatezza della scelta del premier indicato agli elettori. Sono due casi da prevedersi: una sfiducia che si accumula verso il proprio primo ministro, oppure un cambiamento di situazione politica che porta ad un mutamento in sede parlamentare delle maggioranze. In questo caso la mozione di sfiducia è la segnalazione dell'apertura di un conflitto: di quale natura? Tra chi e chi? Tra la volontà popolare espressa alle elezioni e la volontà parlamentare che si è formata dopo le elezioni. In quel caso il premier diventa, al tempo stesso, gestore e arbitro del conflitto e ha due strade, quella di cedere il passo, di consentire la forma-

zione di un nuovo governo con un altro premier (credo sarebbe sbagliato chiudere del tutto questa porta, per cui nel corso di una legislatura possono cambiare premier e governo, perché nessun sistema istituzionale in alcuna parte del mondo ha sbarrato questa uscita di sicurezza), oppure quella di sciogliere e – procedura altrettanto democratica – ritornare alla fonte della volontà popolare, cedere la parola agli elettori.

Colleghi, credo che la proposta cosiddetta di premierato forte sia tutt'altro che la ripetizione agghindata della situazione data, credo invece che rappresenti un cambiamento molto profondo e radicale. Tutto si può dire tranne che questa proposta non venga incontro anche ad esigenze di principio, di scopo e di meccanismo istituzionale qui sollevate e sostenute con forza dai colleghi del polo. Quindi, inviterei a riflettere sui vantaggi che può dare la scelta di un sistema come quello qui proposto dal presidente della Commissione.

Tuttavia, sentito Urbani, qualunque scelta facciamo oggi, nessuna soluzione è preclusa perché poi la Commissione concluderà i suoi lavori, verranno presentati testi ed emendamenti e si andrà all'Aula e alla doppia lettura. Il cammino è ancora molto lungo e la scelta di oggi non preclude alcuna altra subordinata o ipotesi. Persino un voto di indirizzo, che porterebbe a lavorare solo su questa ipotesi, non toglierebbe dal campo le altre, perché comunque i successivi passaggi parlamentari consentirebbero di riaffacciarle.

Preferirei che si tenessero aperti il dialogo ed il confronto e che non si chiudesse oggi, anche se provvisoriamente, alcuna porta. Se vi è la possibilità, credo che la strada preferibile sia quella di affidare al relatore un mandato di approfondimento doppio, parallelo, per poter continuare a riflettere, confrontare, meditare prima della scelta definitiva. Se è questo che Urbani suggerisce, mi associo alla sua richiesta.

GIORGIO REBUFFA. Signor presidente, prendo subito spunto da un'osservazione che è stata fatta un attimo fa dal collega Mussi per valutare il buon senso contenuto nelle enunciazioni con le quali egli ha concluso il suo intervento; buon senso non solo in termini di rapporti politici, ma anche per il lavoro di chi deve in ogni caso accingersi a riscrivere una Costituzione senza precludersi strade.

Devo dire, signor presidente – se me lo consente –, che la sua relazione non potrebbe non essere oggetto di apprezzamento, se non altro perché una cosa a cui una persona dedica più di due ore della sua vita deve essere oggetto di apprezzamento. Ma a parte questo, ho considerato lo sforzo di ricostruzione del lavoro svolto dai comitati, sforzo di ricostruzione che però, a mio giudizio, si è scontrato con una difficoltà oggettiva. Nella sua relazione, onorevole D'Alema, ho trovato due aspetti generali, che non attribuisco in nessun modo a sua intenzione ma che oggettivamente sono ben presenti. Il primo aspetto generale è un tono largamente ottativo, cioè un tono di auspici, un tono di intenzione, di obiettivi. Il secondo aspetto generale che ho individuato è un'imprecisione sulle soluzioni concrete che non deriva dal modo con cui lei ha posto i problemi ma da un fatto determinato. Il fatto è il seguente. Ricorderete tutti che, quando cominciammo i lavori della bicamerale, la sensazione esterna, ma anche interna a questa Commissione era che lo scoglio su cui avremmo dovuto cercare di non infrangerci sarebbe stato soprattutto il cosiddetto sistema delle garanzie, cioè il problema della giustizia. Io stesso avevo un'opinione del genere. Sembrava un problema irrisolvibile. Oggi, sul tema specifico delle garanzie, abbiamo con chiarezza individuato quali sono le contrapposizioni politiche, quali sono le posizioni inconciliabili e quelle conciliabili, cioè abbiamo chiarezza. E quando un problema è chiaro – come sapete – è avviabile a soluzione.

Perché sul problema delle garanzie noi siamo riusciti a fare chiarezza? Certo,

mettere al primo posto (lo dico non solo per i rapporti personali di amicizia ma anche perché il risultato politico è questo) l'acribia, la serietà, la grande buona fede del collega Boato. Ma al centro del risultato di quel comitato vi è un metodo: il metodo giuridico, il metodo delle norme, il metodo degli articolati, il metodo che consente di valutare esattamente il peso di ogni proposizione e le sue eventuali conseguenze.

Devo qui dire che provo un po' di delusione perché ho sempre pensato, dall'esterno, che i Parlamenti proprio questo facessero, cioè facessero degli articolati, dei testi normativi che fossero leggibili. Purtroppo, in questa fase non abbiamo fatto questo. Questo metodo (lasciatemelo dire) era stato seguito dalle precedenti bicamerali. Le precedenti bicamerali avevano già dei testi normativi, delle cose su cui discutere. In fondo, l'uso delle norme giuridiche è una tecnica su cui si fonda lo Stato moderno: si fanno le norme giuridiche per rendere chiara la volontà; se la volontà resta a livello di enunciati, di proposizione di obiettivi, non sappiamo bene quello di cui stiamo parlando.

E temo, purtroppo, che in particolare questo difetto, che ha delle origini, abbia portato o possa portare a un doppio risultato negativo. Il primo è l'incertezza. L'ho detto e lo ridico: su alcuni dei nodi in questione non so scegliere perché non so qual è il dato normativo su cui devo scegliere, e quindi non sono in grado di fare quel calcolo giuridico che normalmente si fa sulle conseguenze appunto di un dato normativo.

Il secondo, presidente, è la retorica delle convergenze. Certo, su proposizioni ed enunciati generali è possibile la retorica delle convergenze è possibile dire (come ha fatto lei in un passo della sua relazione) che ci sono più convergenze che divergenze. Ma questo è sempre possibile su enunciati che non hanno la precisione matematica (se mi è consentito dirlo) di una norma di legge o di una proposta di

norma di legge. Io allora eliminerei questa retorica delle convergenze: non possiamo sapere se ci siano più convergenze o divergenze; siamo ancora nel mondo del pressapoco, non siamo nell'universo della precisione, che è l'universo dei testi normativi.

Lei quindi, presidente, su questa base, ha chiesto di lavorare su una sua traccia: sulla base di una convergenza che può non esserci. Devo però dire che la proposta che lei ha fatto ieri, presidente, proprio per le premesse che ho cercato di enunciare, mi è apparsa arcaica, tolemaica, nel senso che è basata su un universo di auspici; e l'universo di auspici è esattamente come il sistema tolemaico: una deduzione da principi non verificati empiricamente. Mi è parsa anche pericolosa, perché il rischio vero di tutto il nostro lavoro è che noi produciamo delle finte decisioni. Questo è il rischio più grande, perché le finte decisioni possono accontentarci per farci uscire di qui, ma saranno molto più pericolose nel momento in cui dovranno essere applicate. Meglio quindi una decisione vera su contrapposizioni, che una finta decisione su convergenze che non è possibile stabilire se ci siano o no. Produrre l'apparenza della decisione e dell'equivoco non è altro che produrre il rinvio. Questo è il pericolo più grande che ho intravisto nell'approccio che lei, presidente (se ho inteso bene la sua relazione: dovrò ancora studiarla sul resoconto stenografico della seduta), ha presentato ieri.

Credo che quella che è stata qui fatta stamattina dal collega Urbani non sia altro che una proposta di buon senso per mettere un puntello a questa china pericolosa.

Vengo ora al merito con alcune brevi questioni. La prima riguarda un aspetto sul quale lei ha mostrato apprezzamento e sul quale il dibattito si è svolto in modo confuso: la cosiddetta Camera delle garanzie. Io credo che la Camera delle garanzie sia un'ipotesi che si può discutere, ma anche qui sulla base di un articolato. So solo questo: che una Camera delle garanzie deriva da un modello

istituzionale completamente diverso, che è quello degli Stati Uniti d'America, dove il Senato ha poteri d'inchiesta; ma quei poteri d'inchiesta, oltre che in un modello istituzionale completamente diverso, si pongono in un modello (vi prego di scusarmi se evito i passaggi e le connessioni) di processo penale completamente diverso. Infatti non si può non vedere che nella proposta in discussione vi è l'attribuzione alla cosiddetta Camera delle garanzie di poteri di inchiesta che, con il nostro modello di processo penale, diventerebbero una cosa francamente molto vicina all'idea del grande fratello; dico questo naturalmente per enfatizzare e per chiarire meglio il concetto. Abbiamo invece escluso apparentemente il raccordo con le autonomie locali in una camera che in qualche modo le rappresentasse, anche se in realtà tale raccordo non è escluso, perché in un emendamento proposto dal professor Elia (se non sbaglio) si prevede l'istituzione di una terza camera, di un comitato permanente cui si auspica vengano attribuiti poteri deliberanti, in un certo senso « incistato » nella seconda camera.

Faccio queste osservazioni molto *tranchant*, perché non dispongo di uno schema normativo; quindi sono costretto a dedurre da proposizioni ed enunciati conseguenze che forse non vi sarebbero se l'articolato fosse stato scritto.

Vengo ora alla questione sulla forma di Governo, che tanto sembra affannarci. Devo dirle, signor Presidente, che con quanto sforzo io abbia fatto, faccia in questo momento e mi riprometta di fare nelle giornate di oggi, di domani e di sempre, non ho trovato il suo modello. Non vado a caccia di modelli, ma di schemi che siano traducibili in norme e che abbiano una qualche probabilità di funzionamento.

Nella sua relazione ho individuato due aspetti. Innanzitutto la scelta di un percorso ipotetico con la speranza, secondo me infondata, di superare una contrapposizione, che non è tra modello presidenziale e quello del premier. Infatti conosciamo il modello semipresidenziale,

ma quello del premier è qualcosa che non sappiamo. In proposito, ho rubato una battuta, e la rubo nuovamente, ad un collega che mi faceva notare che per descrivere il premierato occorrono molti lunghi quarti d'ora, mentre per illustrare quello semipresidenziale basterebbero forse dieci minuti.

È necessario individuare un percorso ipotetico, superare una contrapposizione e costruire un largo consenso su un modello per il quale esso sia ovviamente presupposto: questa è la prima scelta da compiere, peraltro secondo me pericolosa non per l'opposizione, per il Polo, per chi è semipresidenzialista, ma per chi la dovrà poi applicare, signor presidente.

Il secondo aspetto che è emerso è la razionalizzazione dell'esistente. Poiché la formula di cui discutiamo è molto forte, voglio citare le sue affermazioni, riportate nel resoconto stenografico: « Questa proposta di riforma tende quindi a rafforzare ed a presidiare costituzionalmente una tendenza che già naturalmente si è posta in essere nel nostro sistema »: tale tendenza sarebbe quella bipolare.

Lei, signor presidente, come molti altri, sostiene che per rafforzare questa tendenza sia necessario sostenere la *premier-ship*. Credo sia proprio questo il punto: per rafforzare la tendenza al bipolarismo non dobbiamo rafforzare soltanto ciò che riguarda il capo dell'esecutivo, ma ciò che concerne la sua investitura, cioè la sua elezione che è nelle mani dei cittadini. Questo è ciò che rafforza il bipolarismo, non i poteri più forti del capo dell'esecutivo.

Questa mattina, un illustre costituzionalista, che stimo molto, il professor Bogneri, in un articolo pubblicato su *Il Sole 24 Ore*, che non è il caso di illustrare in questa sede, coglie — secondo me — il punto del problema e cioè che quel modello con il rafforzamento, che peraltro sarebbe fittizio, riproduce un problema storico della nostra democrazia, che lei stesso nella seduta di insediamento disse che dovevamo superare: il problema del peso eccessivo dei partiti nella vita della società italiana.

Contemporaneamente a questo, lei, signor presidente, nella sua relazione ha fatto un'affermazione che non mi stanco di contestare: l'ho fatto in questa sede, lo farò ancora e la contesto ormai quasi senza argomentazioni. Non ritengo che il doppio turno sia un sistema bipolarizzante di per sé; esso non è un sistema che da solo bipolarizza; non lo è, non lo è stato nelle situazioni in cui si è sperimentato il doppio turno, non può essere applicato alla società italiana. Da questo deriva soprattutto il mio rifiuto radicale del doppio turno, da solo, isolato, perché non è un sistema che risolve i nostri problemi e se ne risolve alcuni, non so fino a che punto riesca a farlo.

Il potere di scioglimento, che verrebbe attribuito al primo ministro, temo sia una finzione, perché esso deve essere esercitato da un soggetto in modo autonomo, avendo una sua autonoma legittimazione ad esercitarlo. Nel momento in cui gli viene data da qualcun altro, per esempio da una coalizione, i casi sono due: o la eserciterà contro la coalizione, e ciò provocherà continue crisi di instabilità, o non la eserciterà mai.

Vorrei invitare i colleghi a riflettere sull'esperienza repubblicane italiana e cioè sul significato che ha avuto il potere di scioglimento attribuito al Presidente della Repubblica e sul rapporto tra quest'ultimo e le coalizioni di maggioranza. Se analizziamo tale rapporto, ci accorgiamo che anche in quel caso è successa la stessa cosa, ossia che un potere, il quale era stato pensato dai costituenti come un potere di razionalizzazione, come una valvola di sicurezza del sistema, ha funzionato soltanto quando le coalizioni, o le coalizioni più l'opposizione, in alcune fasi della nostra storia, erano d'accordo, altrimenti non ha funzionato ed ha corso il rischio di diventare un fattore di instabilità. Quindi, non possiamo dire, caro collega Fabio Mussi, che il potere di scioglimento è quello che vogliamo e che ci serve: in questo caso il potere di scioglimento non è quello che ci serve.

In conclusione, non possiamo esimerci dall'affrontare il problema della legittima-

zione autonoma del capo dell'esecutivo: dobbiamo porre il problema in questi termini e costruire un modello su tali elementi.

Prima di concludere, vorrei fare un'osservazione di carattere politico, sempre relativamente a quanto è stato detto. Non abbiamo il problema di legittimare una classe politica, ma le istituzioni, che è una cosa forse diversa. Non dobbiamo legittimare un ceto, un'aristocrazia, un gruppo di persone, ma il funzionamento di queste istituzioni. Quindi, non è vero che qualunque risultato produca la Commissione bicamerale sarà legittimante: se vogliamo legittimare il Parlamento abbiamo pochi giorni e non so se riusciremo a farlo.

Se lei, signor presidente, me lo consente, vorrei fare ancora un'ultima osservazione, che riguarda proprio il sistema politico e i problemi che abbiamo di fronte. Appartengo certamente ad uno schieramento che si oppone alla sinistra e tuttavia ho a cuore un problema della sinistra italiana. Se mi permette, lo esprimo nei miei termini: la sinistra italiana non aveva, non ha avuto una piena legittimazione per ragioni storiche, giuste o sbagliate che fossero; questo ha fatto sì che essa non avesse, non potesse avere la responsabilità politica, ossia la possibilità di governare in prima persona. Nel corso di questi decenni ha dovuto acconciarsi ad un'azione politica attraverso mediatori. Speravo che attraverso una seria, non voglio dire rivoluzionaria, ma certamente tagliente riforma costituzionale anche quel problema potesse essere superato.

Non ho più tempo, credo che non l'abbia più nemmeno questa Commissione e neppure lei, presidente.

FRANCESCO SERVELLO. Signor presidente, onorevoli colleghi, ieri sera il senatore Salvi si domandava e domandava: chi vuole le riforme? Ebbene, penso che si possa rispondere che almeno alleanza nazionale certamente vuole le riforme ed ha compiuto un notevole sforzo, come i colleghi fanno, per aderire all'itinerario della Commissione bicamerale ri-

spetto all'opzione principale, che era quella dell'Assemblea costituente. È chiaro che l'abbiamo fatto e lo facciamo per arrivare ad una conclusione.

Tuttavia, a mia volta posso domandarmi se attraverso la relazione del presidente D'Alema si possa prefigurare una conclusione positiva di riforme effettive, non parziali e non pasticciate. Ricordo a me stesso che il presidente D'Alema, al di là delle acrobazie dialettiche di questi giorni, disse che ci poteva essere nella Commissione bicamerale una maggioranza che non fosse necessariamente coincidente con la maggioranza che sostiene il Governo. Ho l'impressione che la relazione da lui letta ieri voglia tentare di salvare capra e cavoli, la capra del Governo e i cavoli della bicamerale.

La relazione, a mio avviso, ha la forma esteriore di una sintesi di tutte le posizioni espresse nei diversi Comitati e nelle sedute plenarie della Commissione, ma in realtà tiene conto soltanto delle posizioni definite prevalenti ma non verificate nei Comitati, mentre vengono ignorate, almeno nella relazione, le posizioni espresse – e non soltanto da alleanza nazionale – di preoccupazione in relazione alle giustificazioni della scelta federalista.

Si è usata la nozione di federalismo e ad essa sono stati dati diversi appellativi – competitivo, partecipativo, solidale – ma non si è mai definito il concetto nella sua essenza. Non si è detto se si tratta di un'accentuata autonomia amministrativa degli enti territoriali substatuali, dalla regione al comune, fino a rasentare l'autonomia politica, oppure, se si tratta di una effettiva autonomia politica, come lascia adombrare la proposta di accentuare la potestà statutaria.

Se per federalismo si intende una pluralità di stati, allora bisogna rendersi conto che non si concilia con due elementi, uno giuridico ed uno storico-politico. Il sospetto che si tratti di questo viene dall'insistenza con la quale il Comitato forma di Stato ha voluto definire la Repubblica, che si riparte in comuni, province, regioni e Stato, ponendo quest'ultimo all'ultimo livello.

Vediamo quali sono questi elementi. Elemento giuridico: l'aggettivo « una » attribuito alla Repubblica nell'articolo 5 della Costituzione non si concilia con l'aggettivo federale da accostare ad esso, come D'Alema propone ricavando tale impostazione – mi pare – da una proposta del Comitato, perché, come dimostrano i lavori della Costituente, « una » significa che di repubbliche non ce ne possono essere più di una.

Elemento storico-politico: l'Italia – oggi nessuno è più in grado di negarlo, mentre lo si afferma da più parti – è oggetto di un'operazione, che viene dall'esterno, di destabilizzazione in funzione della sua dissoluzione. I tentativi di tenerla fuori dall'Europa sono strettamente collegati alla cultura interna del separatismo che dal nord del paese minaccia di diffondersi al sud. In questa situazione l'accentuazione delle autonomie politiche – non parlo di quelle amministrative – non farebbe che agevolare la dissoluzione, fornendo strumenti istituzionali al separatismo, in quanto un vaccino crea gli anticorpi per combattere la malattia quando l'organismo è sano, ma quando la malattia è in atto il vaccino la fa esplodere in maniera definitiva.

Togliere, come propone il presidente D'Alema, il filtro della legge costituzionale per l'emanazione degli statuti regionali sarebbe un errore, perché se uno statuto regionale rivendicasse fini e strumenti incompatibili con l'unità dello Stato, la via di una correzione sarebbe lunga e impervia; in pratica, resterebbe il ricorso alla Corte costituzionale, ma anche per essa non si parla più di competenza a risolvere i conflitti fra Stato e regione.

Il presidenzialismo che noi abbiamo configurato non è tale sotto nessun profilo, perché la proposta adombrata di fare eleggere il Capo dello Stato da grandi elettori, come risulta nella relazione D'Alema, in sostanza non cambierebbe l'attuale formula dell'elezione da parte del Parlamento in seduta comune. Il doppio turno non elimina l'intermediazione compromissoria dei partiti tra l'elettorato e l'eletto, anzi l'esalta. Non si chiariscono i

rapporti tra Capo dello Stato e capo del Governo e la differente natura politica dell'uno e dell'altro (questo è nell'aria, nelle nebbie). Il capo del Governo deve assicurare la stabilità politica e la funzionalità dell'esecutivo, il Capo dello Stato deve indicare alla nazione in quanto collettività i suoi obiettivi politici nazionali e internazionali fondamentali, in modo che acquisti coscienza del perché esiste; per adempiere a questa funzione egli deve essere espressione diretta, e senza alcuna intermediazione, della nazione. Se il Capo dello Stato risulta politicamente separato dal capo dell'esecutivo, quest'ultimo a sua volta non potrà adempiere alla propria funzione, perché gli obiettivi tecnici e particolari ed i problemi connessi potranno essere raggiunti e risolti soltanto se inquadrati in una strategia generale disegnata dal Capo dello Stato. Ecco il punto di maggiore debolezza di questa proposta di premierato.

Il problema della stabilità e della governabilità è un problema di coordinamento prima ancora che di snellimento procedurale e di inefficienza. L'eccesso di frantumazione delle fonti giuridiche che emerge da tutta la relazione — fonti giuridiche, regolamentari, organizzative — finirebbe per dar luogo ad una miriade di ordinamenti facendo degli enti locali tante monadi senza possibilità di comunicazione reciproca. Il risultato sarebbe l'accrescimento della incomunicabilità tra le collettività locali sotto tutti i profili (economici, commerciali, produttivi e culturali), fatto che, scoraggiando le naturali osmosi tra gruppi all'interno del paese, accentuerebbe le differenziazioni, le incomprensioni, le caratterizzazioni, quindi le rivalità e le conflittualità, il tutto a favore del secessionismo. Quindi la proposta adombrata nella relazione D'Alema di abolire le leggi cornice dello Stato accentuerebbe tale processo nel modo più grave. Ritengo di poter definire positivo il concetto, espresso dal presidente D'Alema, che le riforme della nostra Costituzione, pur tenendo presenti i modelli stranieri, devono evitare pedissequa imitazioni considerata la situazione peculiare del nostro

paese. Appunto per questo, quando si parla di modelli di federalismo e di premierato occorre considerare di quanto federalismo e di quanto premierato ha bisogno l'Italia; così come si deve tener presente, sotto il profilo comparato, che le autonomie presenti in Stati chiamati federali, come la Germania, sono molto meno incisive di quelle che si propongono per il nostro.

Ciò non toglie che debbono essere valutati anche gli effetti negativi che certe istituzioni hanno prodotto in altri paesi: in Jugoslavia il federalismo ha portato allo smembramento ed in Spagna lo statuto della Catalogna ha indotto richieste sempre più compromettenti per l'unità dello Stato. Non per nulla tale statuto è stato auspicato dal professor Miglio, il quale in un'intervista non solo ha chiaramente sostenuto che il federalismo è la via pacifica ed indolore alla secessione, ma ha anche rimproverato l'allievo Bossi di compiere l'errore di saltare le tappe naturali del processo secessionista.

È con queste valutazioni che mi permetto di dichiarare che l'apertura delineata questa mattina rispetto alla richiesta Urbani di una votazione di indirizzo anche sul semipresidenzialismo — l'apertura di Mussi per una riflessione ulteriore — non si debba limitare alla proposta del premierato, ma debba comprendere quella che inizialmente sembrava un'opzione, in un certo senso accettata dal presidente D'Alema, ossia la soluzione semipresidenzialista.

GIANCLAUDIO BRESSA. Ho molto apprezzato la sua relazione di ieri, signor presidente, e mi soffermerò specificamente sulla forma di Stato, perché ho condiviso la scelta, molto forte in verità, da lei compiuta, di considerare il federalismo come l'architrave della riforma costituzionale. Proprio perché condivido tale approccio culturale e politico, credo che una parte della sua relazione meriti un approfondimento. Mi riferisco in modo particolare al passaggio in cui lei, presidente, sostiene che si debba procedere ad un modello di impronta federalistica —

traggo dal resoconto stenografico questa sua definizione — « originale, che sia al tempo stesso solidale e competitivo. Competitivo nel senso di una chiara attribuzione di responsabilità ai diversi livelli istituzionali » e ancora, più avanti, lei ritiene di considerare « questo federalismo come un processo ».

Apprezzo e condivido lo sforzo di ricercare un modello originale, ma al tempo stesso non posso non rilevare una contraddizione nel ragionamento da lei svolto.

La dimensione processuale, che anche lei considera tipica e necessaria per la costruzione di un modello federale, viene contraddetta dall'orientamento a ripartire con nettezza la potestà legislativa e amministrativa tra i livelli istituzionali, con l'affidamento alla Corte costituzionale della soluzione dei conflitti che si dovessero determinare (anche questo spunto è tratto dal resoconto stenografico).

Per definizione un processo ha bisogno di una dimensione flessibile; ma, soprattutto, la dimensione processuale è una dimensione politica che abbisogna di strumenti politici di definizione. Tutto ciò che irrigidisce e che tende a giurisdizionalizzare il confronto tra poteri, induce un rallentamento del processo e non v'è dubbio che la situazione italiana, probabilmente più di altre, ha bisogno di flessibilità, di tempi e di modalità diverse nel trasferimento delle attribuzioni per realizzare il federalismo: una posizione, questa, che lei ha dimostrato di condividere e che nella proposta dei popolari e democratici era stata inserita tra le norme transitorie.

Ma la dimensione di flessibilità del processo, come può essere tradotta in norme costituzionali? Per rispondere si deve ritornare, perché probabilmente è una questione che merita una riflessione da parte della nostra Commissione, sulla definizione — in questo caso non più astratta e filosofica ma di normativa costituzionale — del principio di sussidiarietà (argomento che ha interessato più di una seduta del nostro Comitato che, però,

alla fine non ha saputo esprimere una posizione unitaria).

L'idea di sussidiarietà ha, come suo carattere ineliminabile, una strutturale ambivalenza, perché può valere sia nel senso di una espansione delle attribuzioni dell'ente maggiore, sia nel senso dell'espansione delle funzioni dell'ente minore. In questi termini la sussidiarietà non si presenta come un criterio di attribuzione delle competenze, sarebbe probabilmente una forzatura immaginarlo così, ma come la negazione della possibilità stessa di predefinire criteri formali di attribuzione, poiché rinvia ad un giudizio di opportunità, ad una valutazione essenzialmente politica circa i risultati che si intendono raggiungere.

Costringerci ad immaginare il criterio della sussidiarietà come un criterio che irrigidisce il sistema, è una cosa che contraddice la visione moderna ed europea dello stesso principio di sussidiarietà. Introdurre, quindi, criteri di ripartizione delle competenze basati su concetti esplicitamente elastici e valutativi anziché su criteri apparentemente giuridici, come quelli fissati dalle Costituzioni dualistiche, significa avviarsi verso un percorso di modernità. Significa capire che oggi viviamo in un contesto caratterizzato da tre grandi novità: la prima è che il potere non è più organizzato gerarchicamente secondo un modello piramidale, ma è articolato orizzontalmente secondo un modello reticolare; la seconda novità è che vi è un'assoluta elasticità di situazioni, che comporta una continua modificazione nella domanda di regole e di amministrazione; infine, la terza è che vi è una costante esigenza di integrazione, di cooperazione e di raccordo tra i diversi livelli di governo. Questi sono i problemi che uno Stato moderno deve avere la capacità di affrontare e di risolvere.

Rimanere completamente all'interno della logica della ripartizione delle competenze quale criterio guida per la definizione dei rapporti tra i diversi livelli di governo, significa restare potenzialmente prigionieri di una concezione statica e puramente garantistica del sistema delle

fonti, del ruolo dei diversi apparati amministrativi, dell'intero ordinamento. Non solo, significa anche ostinarsi ad interpretare il principio di sussidiarietà come criterio per la ripartizione formale delle competenze, quindi come un principio di irrigidimento del sistema piuttosto che come criterio per la ripartizione, nel tempo e nello spazio, dell'esercizio di una competenza determinata, dunque un criterio di elasticità e flessibilità dell'ordinamento. Elasticità e flessibilità che sono le uniche condizioni possibili per garantire quella fase che lei, con molta lucidità, ha ritenuto essere indispensabile per l'avvio del processo federalistico italiano, cioè per una fase di transizione che per essere guidata ha bisogno di elementi di flessibilità, non di costruzione, non di rigidità che ne impedirebbero il suo razionale dispiegarsi.

La sussidiarietà, quindi, come principio che opera sul piano del concreto esercizio delle competenze e sulla base di valutazioni di ordine politico, e come tali difficilmente giustiziabili. Un principio che trasforma la titolarità formale di certe competenze da diritto all'esercizio esclusivo delle medesime a diritto a partecipare ai processi decisionali che presiedono alla scelta adottata ai livelli superiori di governo.

Non v'è dubbio che una certa forma di ripartizione delle competenze mantenga, soprattutto sul piano legislativo, un'importanza non rinunciabile, specie per definire quel nucleo minimo di cittadinanza unitaria che in uno Stato federale deve essere garantito. Ciò che deve essere disciplinato in maniera uniforme ed uguale su tutto il territorio nazionale, è evidente che deve essere chiaramente definito; in tal modo non si può contestare che può essere utile mantenere il principio della ripartizione per definire quei nuclei minimi e indifetibili di competenze dei diversi livelli di governo, che individuano comunque il ruolo di ciascuno di essi. Ciò però non significa irrigidire, ingessare, bloccare in Costituzione un processo, come è quello federale, che necessita invece di flessibilità.

Muoversi lungo la direttrice della processualità del federalismo, della flessibilità, significa affrontare la questione delle fonti normative, passando da un sistema tendenzialmente rigido ad uno elastico e contrattato, nel quale le esigenze di garanzia siano soddisfatte più dal procedimento che dalla ripartizione delle competenze. Se si elimina questa dimensione, non c'è processo, non c'è gradualità del processo: c'è invece il rischio di bloccare in partenza il sistema.

È evidente che nel quadro così delineato diventa molto importante stabilire come siano definiti ed organizzati i processi decisionali; in che modo, in che misura, attraverso quali procedimenti ed in quali forme i soggetti periferici possano partecipare alle decisioni dello Stato centrale che li riguardano e possano condizionarne direttamente l'azione. È qui che si colloca oggi, nella specifica realtà del nostro paese, la questione della seconda Camera, della Camera delle autonomie territoriali. In proposito ci siamo concentrati più sulle modalità di formazione piuttosto che sulle funzioni di questa Camera. Non ho assolutamente alcun pregiudizio circa i modi di formazione, ma invito ad una riflessione più accurata su cosa essa debba veramente fare.

Anche nel nostro modello, che aveva accenti di radicalità a cui siamo sicuramente disponibili a rinunciare, quando si fa riferimento ad una Camera delle autonomie territoriali e delle regioni non si ha in mente la volontà di imitare pedissequamente il sistema della Germania federale. Al contrario, proprio perché si vuole in qualche modo superare la troppo rigida, troppo minuziosa, sostanzialmente statica ripartizione di competenze che la Legge fondamentale tedesca oggi prevede, si avverte con particolare incisività che c'è bisogno di una forte Camera delle autonomie. Credo che noi dobbiamo guardare ai limiti del modello tedesco per fare qualcosa di più e di meglio nel modello italiano. D'altra parte, la stessa storia del federalismo ci insegna che ogni modello « impara » da altri modelli: nel federalismo non c'è mai un modello uguale a se

stesso, c'è sempre un processo di evoluzione continua. Come giustamente lei ha sottolineato più volte, presidente, è questa la dimensione vera, la dimensione moderna del federalismo.

L'esperienza ci dice che la Germania ha saputo diventare uno Stato improntato ai principi del federalismo cooperativo più malgrado che non grazie alla ripartizione formale delle competenze legislative tra federazione e *laender* e ci dice che l'accettazione dell'intervento sempre più penetrante della legislazione federale nelle materie di competenza concorrente dei *laender* è stata accettata anche – e forse soprattutto – perché la legge federale in queste materie è sempre, di diritto o di fatto, una legge contrattata. Ecco perché un modello imperfetto anche dal punto di vista della pratica e comunque non importabile in Italia, come il modello tedesco, ci ha insegnato che proprio un approccio contrattuale, cooperativo, contrattato ha consentito il dispiegarsi di un modello federale che pone sullo stesso piano il potere dello Stato, il potere delle regioni e delle autonomie locali (come lei giustamente ritiene debba essere organizzato il modello federale, presidente).

Un'ultima considerazione circa l'ineludibilità dell'esigenza della concertazione in relazione ad un modello federalistico per il nostro paese. Mi riferisco in particolare al federalismo fiscale. Non possiamo cancellare due dati: il primo, probabilmente il più importante oggi, è l'esistenza di un debito pubblico di oltre 2 milioni di miliardi; il secondo riguarda la parità delle condizioni di partenza. Si tratta di problemi la cui esistenza non ci consente di prendere in considerazione la forma, a nostro avviso estremamente interessante, che è stata adottata in Canada. È un sistema che potremmo studiare e valutare: un modello di federalismo fiscale al tempo stesso cooperativo e competitivo. Ma la competizione del modello canadese avviene, come ho accennato, su una base che in Italia non esiste: innanzitutto perché non abbiamo una situazione di equilibrio nei conti pubblici, in secondo

luogo perché nel nostro paese non c'è una posizione di eguaglianza fra i soggetti concorrenti.

Per quanto il Canada possa rappresentare una realtà con propri problemi interni, lo Stato ha una sua dimensione sostanzialmente unitaria: le basi di partenza degli Stati canadesi sono uguali. La realtà italiana è completamente diversa. In Italia solo quattro regioni sono autosufficienti dal punto di vista del prelievo fiscale rispetto al fabbisogno, anche nella prospettiva di maggiori competenze: Piemonte, Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna. Se poi guardiamo al dettaglio, osserviamo che anche questo tipo di autosufficienza è drogato, perché in Piemonte si conteggia l'IRPEG della FIAT, in Lombardia le tasse delle grandi banche e così via. Difficilmente, allora, possiamo immaginare una competizione fra diversi soggetti su un piano di parità: non esiste alcuna possibilità che le regioni partano sullo stesso piano. Diventa dunque necessario che le risorse locali siano in qualche modo integrate. Per fare questo abbiamo solo due strade: la perequazione verticale (lo Stato finanzia le varie realtà con un fondo perequativo) o la perequazione orizzontale (attraverso la redistribuzione della parte eccedente del prelievo).

Requisito minimo per la realizzazione della perequazione verticale è la piena e totale autosufficienza delle regioni ricche. Ciò comporterebbe uno « stralcio » della loro posizione: le quattro regioni andrebbero per la loro strada. Ma non è questo il modello che siamo in grado di garantire oggi nel nostro paese. Requisito minimo per la perequazione orizzontale, che dovrebbe comportare una dimensione contrattuale, è rendere autosufficienti dal punto di vista finanziario tutte le regioni in rapporto ai compiti loro attribuiti. È questa la realtà italiana con cui dobbiamo fare i conti.

In conclusione, presidente, ho molto apprezzato il suo approccio, soprattutto il tentativo di superare la contrapposizione – che ha avuto anche accenti ideologici – tra federalismo cooperativo e federalismo competitivo.

Credo però che una riflessione ancora più profonda debba essere condotta: se non nella Commissione in sede plenaria, almeno nei due Comitati forma di Stato e Parlamento e fonti normative. È una riflessione che ognuno di noi ha il dovere di considerare ancora attuale.

NATALE D'AMICO. Come sempre si registra qualche difficoltà per il fatto che si intrecciano riflessioni sul merito e sul metodo. Io partirò dal merito, poiché tutto sommato ritengo che il metodo sia un problema da sviluppare successivamente.

Mi pare che nella relazione del presidente siano stati segnalati ed evidenziati ulteriori passi avanti nel complessivo disegno di riforma del nostro ordinamento costituzionale; in tal senso considero apprezzabile il lavoro complessivamente svolto. Nel mio intervento mi soffermerò ovviamente sugli aspetti meno apprezzabili, perché è inutile che ciascuno di noi ripeta i punti sui quali ci si trova già d'accordo.

Un aspetto apprezzabile è che si sia accresciuta in questa Commissione e forse anche nel paese la coscienza dell'unicità dell'Italia in Europa: l'Italia continua ad essere l'unica democrazia in Europa che manchi di un forte potere democratico, che non ha affrontato il problema della forza e della legittimazione del governo democratico (dove la forza è nella forza dei poteri giuridici, la democrazia è nella forte legittimazione democratica e politica del governo). Credo che questa coscienza si stia affermando in misura progressivamente maggiore. È il primo problema al quale la Commissione deve dare risposta, il primo problema per cui essa è nata.

Cosa è un governo democratico? È un governo che risponde in primo luogo agli elettori, anche nel caso in cui sia un governo di partito. Ciò si verifica anche in sistemi europei che hanno governi di partito: è il caso della Gran Bretagna, in cui il governo di partito risponde essenzialmente agli elettori. Quando discutiamo del problema dell'Italia in Europa (ingresso a pieno titolo nell'Unione europea e nel

sistema della moneta unica), della capacità del paese di restare in quel sistema, del ruolo che l'Italia svolge in Europa, in realtà dobbiamo discutere innanzitutto di questo problema. In presenza di un governo democratico forte e legittimato, temi come la riforma dello Stato sociale si affrontano con meno difficoltà rispetto alle evidenti difficoltà che questa maggioranza sta incontrando (ma che incontrerebbe anche una maggioranza alternativa).

È anche evidente a tutti – in un campo a me più vicino – che il governo della Gran Bretagna, legittimato democraticamente dai cittadini, ha realizzato la riforma del *central banking* in due giorni; noi abbiamo percorso solo un pezzo di quella strada in quattordici anni!

Il presidente D'Alema ci ha proposto – estrapolandolo dai lavori del Comitato ma in qualche modo facendo anche passi avanti – un modello che è stato definito del premier forte; egli ci ha detto che non gli piace chiamarlo così, anche se poi per la verità ha usato più volte questa espressione. D'Alema ha dato la definizione del premier forte come di un primo ministro scelto dai cittadini con la sua maggioranza.

Come è noto, noi siamo per un modello semipresidenziale; tra l'altro, lo abbiamo detto ai nostri elettori durante la campagna elettorale. Fin dal principio abbiamo chiarito che non vantiamo una pregiudiziale ideologica, anzitutto perché siamo convinti che quello che conta è l'obiettivo ed in secondo luogo perché crediamo che nessuno possa avere certezze sul risultato prodotto sul concreto funzionamento delle istituzioni dal puro mutamento delle regole. Ci vuole una certa ragionevolezza, se non altro perché ci muoviamo in campi in cui contano le probabilità maggiori o minori di un certo esito e non le certezze.

Quindi, fin dal principio abbiamo detto che consideriamo ipotesi alternative, purché rispondano agli obiettivi fondamentali. Ma affinché questa ipotesi corrisponda davvero agli obiettivi principali che ci siamo dati, è anzitutto necessario che il primo ministro sia davvero scelto

dai cittadini. Questo vuol dire che i partiti debbono certamente avere un ruolo importante nella selezione dei candidati e nella formazione dei programmi, ma che la scelta debba essere riconducibile essenzialmente ai cittadini. Si tratta a nostro avviso di una implicazione forte: siccome si tratta di un primo ministro scelto dai cittadini, nel caso in cui egli vada a casa, si ritorna dai cittadini. Non c'è alternativa possibile. Inoltre è necessario andare ad un modello di sostanziale Governo di legislatura: quindi, « sì » al potere di scioglimento delle Camere per il premier, ma anche a qualcosa di più.

Qualcuno ricorda che anche modelli di questo genere possono funzionare e cita l'esempio dei sindaci italiani. Ma in quel modello non c'è solo un potere di scioglimento: c'è anche la previsione che se cade il sindaco si ritorna dai cittadini.

Il presidente ha poi ricordato che questo primo ministro forte deve avere tutti gli strumenti per attuare il proprio programma. È necessario che legittimazione democratica e poteri vadano insieme: è pericoloso avere i secondi senza la prima, ma anche il contrario.

A questo punto si arriva al problema del meccanismo elettorale mediante il quale selezionare il presidente e la maggioranza che lo sostiene. A noi pare — lo abbiamo detto più volte — che un meccanismo elettorale a doppio turno vada nella direzione giusta; ancora di più va nella direzione giusta una legge elettorale nella quale il doppio turno si eserciti sulla figura del premier perché esplicita la sua legittimazione democratica. Comunque, sulla legge elettorale appare a nostro avviso essenziale rispettare una condizione, nel momento in cui si comincerà a discuterne nei dettagli e non solo in Commissione ma soprattutto nelle aule del Parlamento: la condizione è che nessun passo indietro è possibile rispetto all'impianto prevalentemente maggioritario uninominale del nostro sistema elettorale. Ciò infatti rappresenterebbe un arretramento rispetto al tentativo faticoso di questo paese di costruirsi una moderna democrazia dell'alternanza e segnerebbe

passi indietro rispetto al maggior ruolo che i cittadini sono in grado di giocare sulla selezione della classe dirigente.

Ci sono chiare le critiche che possono essere rivolte e che sono state effettivamente sollevate nei confronti di un premier forte così disegnato. Esse si incentrano sulla rigidità del sistema; crediamo che la critica abbia senso e che in effetti sia in grado di colpire nel segno. Però ci diciamo: per introdurre questo Governo forte di legittimazione democratica e di poteri giuridici in Italia questi strumenti sono tutti necessari. Certo, si impatta sul rischio di eccessiva rigidità; ecco perché abbiamo proposto e continueremo a proporre un modello semipresidenziale, il quale ci pare risolva molti di questi problemi senza incorrere in quel difetto di rigidità.

Veniamo allora alla proposta di metodo. A me pare che, al di là di alcuni bizantinismi che tra l'altro a volte non capisco (si tratta di un mio limite), fin qui la Commissione abbia dato mandato al Comitato di approfondire entrambi i modelli. Il Comitato, nel rispetto del mandato che ha ricevuto, non ha elaborato proposte specifiche di articolato. Mi sembra che non sarebbe privo di senso, a questo punto, invitare il Comitato o il relatore a produrre due articolati; si segua la normale procedura, secondo la quale a un certo punto si dovrà scegliere un testo base. Andare al voto oggi pare a me piuttosto improprio; per altro verso, accantonare oggi un modello rispetto ad un altro parrebbe altrettanto improprio.

Mi sembra che, se ho ben compreso, la proposta avanzata dal collega Urbani e sostenuta anche dal collega Mussi sia la più ragionevole, a questo punto dei lavori della Commissione, considerando che il lavoro svolto non è poco ed è tale da consentire — credo — al Comitato forma di governo di giungere in fretta — considerando che i tempi della Commissione sono stretti — ad elaborare una bozza di articolato. Si pensi inoltre che, almeno a mio parere, le alternative — soprattutto quella del premier — non sono ancora abbastanza chiare; non si capisce bene,

quindi, su che cosa si voterebbe. Pertanto, il lavoro teso a definire meglio le alternative sulle quali si andrebbe al voto sarebbe utile a tutti. A me personalmente, quando voto, piace sapere cosa sto effettivamente votando.

Quindi la mia proposta di metodo è che si dia incarico al Comitato forma di governo di procedere celermente alla predisposizione di due testi base, uno relativo al modello del premier forte (usiamo questo aggettivo dopo aver chiarito che cosa esso significhi, almeno per me) e un altro concernente il modello semipresidenziale che si rifaccia all'esperienza francese, con le correzioni più volte richiamate.

Vorrei poi soffermarmi su un'altra questione che mi pare rilevante. Uno degli obiettivi che avevamo annunciato con larghissima convergenza al principio dei lavori di questa Commissione consisteva nel tentare per quanto possibile – e senza mettere fuori legge i partiti o alcuni di essi – di ridurre la frammentazione partitica nel nostro paese. Quest'ultima non è diminuita – come era ovvio – con il sistema elettorale attuale.

È questo il modo che utilizzo per arrivare a parlare della Camera delle garanzie. Diciamo la verità: questa frammentazione partitica non si riduce né si ridurrà, dal momento che abbiamo una legge elettorale per il Parlamento europeo di impianto totalmente proporzionale, una per il finanziamento pubblico dei partiti di impianto superproporzionale, una legge elettorale nazionale di impianto maggioritario con consistente recupero proporzionale, una legge per l'elezione dei consigli regionali, provinciali e comunali di impianto sostanzialmente proporzionale, ancorché sia previsto un premio di maggioranza. Immaginare di agire nel senso della riduzione della frammentazione partitica del sistema politico italiano appare contraddittorio rispetto agli strumenti che stiamo utilizzando, vale a dire le leggi elettorali.

A me pare che innestare su questo sistema di tipo complessivamente proporzionale una Camera nazionale delle ga-

ranzie eletta con una legge che dovrebbe essere – se ricordo bene le parole del presidente – più proporzionale dell'attuale legge per l'elezione dei senatori, significhi agire nella direzione opposta a quella che ci siamo proposti. Quindi, per me non è solo questo il problema della Camera delle garanzie. Mi pare che le vere garanzie nel sistema che ci accingiamo a disegnare stiano in primo luogo nello statuto dell'opposizione, ma soprattutto in un sistema di alternanza che scoraggi una maggioranza, ancorché dotata di legittimazione democratica, dall'opprimere l'opposizione, perché sa che prima o poi i rapporti si rovesceranno.

Rispetto alle esigenze complessive del paese dalle quali muoviamo per dare avvio a questo processo di riforma costituzionale, mi sembra pericoloso accrescere il grado di rigidità complessiva dell'ordinamento italiano. Chiedo a tutti di fare una riflessione in questo senso, perché mi pare che noi, che pure abbiamo una Costituzione che, al di là dei formalismi, si è rivelata rigidissima (tant'è vero che non siamo riusciti a modificarla e siamo ormai alla terza Commissione bicamerale), la renderemo più rigida; la proposta di articolato presentata dal Comitato prevede che l'articolo 138 sia rafforzato e che nel processo di revisione intervengano due Camere e tuttavia – badate bene – una di queste Camere sarà eletta con legge diversa rispetto all'altra e quindi sostanzialmente non basterà una maggioranza per modificare la Costituzione.

CESARE SALVI. È proprio quello lo scopo.

NATALE D'AMICO. Dopo di che, prevediamo che non sia possibile che una maggioranza modifichi nulla della Costituzione.

CESARE SALVI. Cambia il sistema della revisione costituzionale, tanto più se si va dalla Camera politica ad un sistema più accentuatamente maggioritario, che, come sappiamo, può produrre dinamiche

anche estremamente dinamiche di ripartizione dei seggi.

Il punto è: la revisione costituzionale è nella disponibilità della maggioranza politica del momento o richiede un consenso più ampio rispetto ad essa?

NATALE D'AMICO. Se avessimo una Costituzione breve o se ci muovessimo nella direzione di restringere le materie che costituzionalizziamo, l'osservazione del presidente Salvi avrebbe senso; poiché abbiamo già una Costituzione lunga, ciò comporta che essa si occupa già di numerose materie. Bisogna rendersi conto che le proposte avanzate vanno addirittura in direzione di costituzionalizzare il difensore civico; allora, mi chiedo perché una maggioranza politica non possa decidere di togliere dalla Costituzione il difensore civico. Teniamo in Costituzione le province: una maggioranza politica può decidere di decostituzionalizzare le province? Ciò tanto più in quanto abbiamo una Costituzione che in astratto avrebbe consentito alla maggioranza politica di modificarla perché, come sappiamo, non vi sono vincoli particolari oltre ad un procedimento lungo e tuttavia quella Costituzione si è rivelata particolarmente rigida, tant'è vero che uno dei problemi con i quali ci scontriamo oggi è proprio la difficoltà di modificarla.

Quindi, mentre forse sarebbe giusto immaginare che vi siano principi e norme fondamentali in questa Costituzione che una maggioranza non possa modificare, irrigidire ulteriormente il meccanismo attraverso questo processo bicamerale che passa attraverso una seconda Camera, nella quale presumibilmente vi è una maggioranza diversa rispetto alla prima, mi pare che costituisca un problema. Inoltre, immagino che in qualche modo si preveda che intervengano anche le regioni, ed è giusto che sia così, ma poi inventiamo un altro livello di rigidità: queste leggi bicamerali, infatti, costituiscono un ulteriore livello di rigidità perché, nel prevederle, affermiamo che, oltre alle numerose materie trattate in Costituzione, ne esistono altre sulle quali la maggio-

ranza non può agire, quindi sostanzialmente stiamo ipotizzando altre materie quasi di livello costituzionale. Temo, perciò, che prefiguriamo un sistema troppo rigido.

Inoltre, vogliamo che questo governo dotato di legittimazione democratica e di forza giuridica sia in grado di dare attuazione ai programmi sui quali ha ottenuto il consenso degli elettori. Tuttavia, rendiamoci conto che, rispetto a questo problema, in realtà tagliamo competenze verso l'Unione europea (è mia personale opinione che ne taglieremo ancora altre e spero che il processo di unificazione vada avanti), tagliamo competenze verso il basso, perché ne affidiamo di molto rilevanti alle regioni, ed io sono favorevole che questo avvenga; infine, ne tagliamo alcune altre per definirle in quest'area della consociazione o dell'accordo, sottraendole comunque all'indirizzo politico maggioritario e mi chiedo cosa stia restando in quest'area dell'indirizzo politico maggioritario.

Mi pare che il presidente D'Alema abbia colto quest'aspetto quando ha invitato il Comitato ad indicare le materie di cui questa Camera delle garanzie dovrebbe occuparsi in modo che esse – non vorrei forzare l'opinione del presidente D'Alema – siano il più possibile definite e – mi pare di capire – più limitate di quelle immaginate. Come i colleghi del Comitato sanno, ho espresso la mia contrarietà a questa Camera delle garanzie, che tra l'altro non vedo con cosa possa essere confrontata nel resto del mondo, dato che il Senato degli Stati Uniti ha altra storia ed altra formazione rispetto a quella qui ipotizzata. Mi pare che tale Camera delle garanzie crei un problema serio di rigidità del nostro sistema e comunque, se proprio si volesse andare in questa direzione, alla quale personalmente sono contrario, inviterei tutti a tenere in attenta considerazione le parole del presidente D'Alema ed a definire con precisione, entro limiti piuttosto ristretti, questa competenza bicamerale.

Vi è poi un altro problema, quello della costruzione del federalismo italiano,

con il quale comunque bisogna fare i conti. Mi pare che un passo avanti consista nel fatto che per lungo tempo alcuni di noi hanno pensato che la costruzione del federalismo italiano fosse un fatto, un atto, così come qualcuno diversi anni fa aveva pensato che la costruzione del bipolarismo italiano fosse il risultato di un atto, mentre invece è evidente a tutti – e l'ha ricordato il presidente con grande chiarezza – che la costruzione del federalismo italiano è l'avvio di un grande processo, così come lo è stata quella del bipolarismo, che attraverso alcuni atti che hanno investito anche il popolo è stato, in realtà, l'avvio di un processo faticoso e non concluso. Nell'ambito di questo processo, comunque si pone il problema del rapporto tra gli enti costitutivi dello Stato federale, probabilmente le regioni dotate di ampi poteri, ed il potere centrale ed il fatto che esso si ponga alla fine fa pensare – me lo consentirà il presidente Elia – che si tratti di una proposta sostanzialmente tricamerale.

Il fatto che noi che siamo entrati in questa Commissione con l'assunto di semplificare, di rendere più efficiente il sistema politico italiano ne usciamo con una proposta sostanzialmente tricamerale, a mio avviso, fa emergere qualche contraddizione e sono alquanto stupito del fatto che verso soluzioni tricamerale si orientino forze politiche che nella loro storia hanno posizioni rigidamente monocameraliste. Comunque, su tale questione a mio giudizio è importante rendersi conto dei rischi reali, al di là delle formulazioni tecniche: il rischio più rilevante è, a mio avviso, quello di accentuare il carattere sostanzialmente proporzionale e quindi introdurre un nuovo elemento che accentua, non riduce, la frammentazione partitica del sistema politico italiano; un rischio serio di introdurre un ulteriore elemento di rigidità in un sistema politico che ha dimostrato scarsa capacità di adattarsi alle esigenze della società. Quindi, vi è il rischio di fare passi indietro: come sempre quando si riformano le Costituzioni bisogna tener conto non solo della probabilità – che speriamo

elevata – di fare passi avanti rispetto all'esigenza di accrescimento dell'efficienza complessiva del sistema pubblico, ma anche della probabilità, che bisogna cercare di minimizzare, che si segnino passi indietro.

Non mi soffermerò sulla questione della giustizia; mi pare che complessivamente il lavoro compiuto (anche perché, come ricordava il collega Rebuffa, esplicitamente articolato in una serie di norme precise) si presti ad un esame sicuramente paziente, non necessariamente concorde, con una discussione magari rude che si risolverà con un voto su ciascuna delle formulazioni proposte o su quelle che lo saranno. Non mi pare che allo stato dei fatti esistano contrapposizioni fondamentali sugli obiettivi. Forse sono io che non le vedo, però, a giudicare dal dibattito esterno alla Commissione sembra vi sia una contrapposizione tra modi diversi di vedere il rapporto tra giustizia e cittadini; a giudicare dai testi e vari resoconti che ho visto, mi pare che, al dunque, si tratti di diversi bilanciamenti dei diversi interessi in gioco.

ARMANDO COSSUTTA. Comincio ad essere seriamente preoccupato, presidente, per la ristrettezza dei tempi per giungere ad una soluzione valida dei lavori della nostra Commissione. Il nostro gruppo agisce per ottenere questi risultati validi: c'è bisogno effettivo di introdurre nell'organizzazione politica dello Stato riforme incisive, rilevanti e c'è urgenza. Se la nostra Commissione non dovesse riuscire a portare a compimento il mandato, e con esso la grande speranza che ne ha animata la costituzione, questo sarebbe un danno grave per la vita democratica del paese.

Sono preoccupato della ristrettezza dei tempi e non già perché io non comprenda che fino a questo momento il ritardo sia stato dovuto anche a ragioni di carattere oggettivo, a difficoltà pratiche; ci sono stati impegni parlamentari assillanti che hanno reso meno sciolto e meno rapido il corso dei nostri lavori, vi sono stati impegni politici quali le elezioni ammini-

strative che, come tutti sappiamo, hanno interessato le forze politiche. Tutto questo ha in qualche modo inciso sulle nostre difficoltà, ma sono preoccupato perché mi pare che il ritardo che dobbiamo constatare sia dovuto principalmente ad una scelta politica propria, credo, del presidente e comunque presente in questa Commissione: la scelta di tentare, attraverso il rinvio, la possibilità di convergenze, di intese, di accordi non sempre ben definiti e ben chiari. In fondo questo continuo rinvio ha portato ad una elusione dei veri nodi, certamente intricati, che se non vengono affrontati con fermezza e determinazione – e finora non lo sono stati – rischiano di farci trovare alla fine con maggiori difficoltà per cercare di risolverli.

Ciò non vuol dire che io non apprezzi, anzi sono sincero nell'apprezzarlo, lo sforzo grande e importante del presidente della nostra Commissione nell'espone dinanzi a tutti noi termini ampi e abbastanza impegnativi di queste riforme per le quali occorre che riusciamo a trovare soluzioni valide. Non è di questo che ho da lamentarmi. Ho invece una valutazione critica nei confronti dell'impianto stesso della relazione del presidente per una visione che è in me diversa rispetto a quella che appare – per lo meno da un ascolto e da una rilettura affrettata – da questa relazione.

Riprendo qui parole molto chiare ed efficaci espresse dalla senatrice Salvato. C'è un dato inquietante che emerge dall'ampia relazione di D'Alema, ed è un dato politico che già nelle scorse settimane si era palesato e che ora viene avanti in tutta evidenza: non si mette la Commissione davanti ad alternative chiare sul terreno dei contenuti, rinviando le scelte e, soprattutto, presentando i nodi irrisolti a cui già mi sono riferito come differenze di idee tali da non inficiare il progetto complessivo che, a dire del nostro presidente, sarebbe già possibile enucleare. Tant'è che le stesse parole usate da D'Alema – « ci troviamo di fronte ad una ambiziosa riforma della Costituzione, riforma in senso moderno e all'altezza della

sfida della globalizzazione » – mi portano ad esprimere il mio dissenso proprio sulla visione che permea l'insieme della relazione.

In realtà, al di là delle parole, delle enunciazioni, dei buoni propositi, quel che sembra mancare nei fatti è un'analisi attenta della realtà di oggi, dei conflitti presenti nella nostra società, corposi e non sempre facili a decifrare, che parlano di più cose: di perdita di senso della democrazia, di identità, di affievolimento delle ragioni della partecipazione alla vita democratica, di deprivazione di diritti di cittadinanza in nome di astratte e palinogenetiche governabilità.

Tutto ciò appare ancora più evidente nell'ultima parte della relazione dove, con una soluzione che definirei ingegneristica, si tenta di ottenere la quadratura del cerchio tra presidenzialismo e premierato, con un approccio metodologico che, a nostro avviso, ha tutto il sapore di una visione compromissoria, se così si può dire, del vecchio tipo del doroteismo. Partiamo da questa valutazione critica, pur riconoscendo, come ho già detto, lo sforzo e l'impegno molto grande.

Per esempio, credo sia stato svolto dal presidente un lavoro ragguardevole per quanto riguarda le proposte di definizione di una nuova organizzazione dello Stato attraverso un impianto che egli definisce di tipo federalista, e di un impianto nuovo e diverso c'è assoluto bisogno per tentare finalmente di smantellare quella pratica, quella organizzazione centralistica dello Stato che ha portato tante conseguenze negative nella vita democratica del paese. Un centralismo duro a morire che permane nelle forze politiche, nelle organizzazioni sociali, negli apparati dello Stato a tutti i livelli; quello stesso centralismo – non dimentichiamolo – che ha portato a dare vita alle regioni, sancite dal testo costituzionale, con venti anni di ritardo. E questo ritardo, determinato appunto da questo centralismo accanito, ha portato conseguenze di cui oggi ancora paghiamo amaramente i frutti.

Certo, al di là delle formulazioni, c'è da valutare e vedere concretamente quali

saranno poi le competenze da affidare, rovesciando opportunamente gli articoli della Costituzione relativi alle competenze delle regioni, allo Stato centrale, al Parlamento nazionale e quindi quante e quali effettive competenze legislative potranno essere assegnate finalmente alle regioni.

Noi siamo – è noto – per il trasferimento totale dell'attività legislativa in capo alle regioni, con l'esclusione, come è ovvio, delle attività costitutive di uno Stato nazionale, che non avrei bisogno di ripetere ma sulle quali è bene insistere, per non andare oltre: la politica estera, la difesa, la giustizia, le grandi scelte di programmazione economica. Queste sono le competenze da attribuire allo Stato, mentre tutto il resto deve essere trasferito alle regioni. Tutto ciò viene chiamato « intento federalista »: già in altre occasioni ho sviluppato una critica circa questa espressione. Non ne faccio una questione nominale, ma mi pare impossibile che si possa organizzare uno Stato di tipo federale sulla base delle venti regioni oggi esistenti. Se si vuole uno Stato federale – questa non è la mia opinione – occorre avere il coraggio di indicare qualcosa di diverso nell'organizzazione stessa dello Stato: non sono le venti regioni attuali, ma le macroregioni che possono rappresentare punti di riferimento per uno Stato di tipo federale.

Non insisto e, d'altra parte, sono preoccupato perché, mentre vedo il permanere di queste venti regioni che si vogliono definire parte di uno Stato federale senza che ne abbiano o ne possano avere la forza intrinseca, si pensa di affidare ad esse anche la potestà di legiferare autonomamente circa il tipo di legge regionale con la quale ciascuna regione elegge i suoi consiglieri. Ciò porterebbe davvero ad una divaricazione tra le regioni che, nella sostanza, non riuscirebbero ad avere incidenza nella vita nazionale e quelle che diverrebbero piccoli, piccolissimi staterelli, con gravi rischi per la Repubblica « una e indivisibile » di cui giustamente si scrive nell'articolo 5 della nostra Costituzione.

Non vorrei che vi fosse anche in questo un tentativo di rincorrere le tendenze e le posizioni della lega, non nella sua attuale impostazione secessionistica, che è aberrante, ma della lega nella sua concezione e nella sua visione iniziale, primitiva, portatrice di una cultura di tipo federalista. Il rincorrere la lega sul suo stesso terreno può portare a conseguenze che saremmo costretti a pagare tutti insieme amaramente.

Di qui dunque la possibilità di ottenere comunque, attraverso le proposte che sono state enunciate, una riforma vera e reale dell'organizzazione dello Stato. Riflettiamo: che cosa saranno queste venti regioni? Enti legislativi con potestà legislativa fortissima, per la prima volta con un'effettiva autonomia legislativa, oggi scritta soltanto sulla carta, perché attualmente le regioni sono meri terminali del Ministero del tesoro, spesso carrozzoni burocratici. Dunque, un insieme di regioni che hanno questa potestà, considerato il numero di consiglieri regionali, ci porterebbe ad avere più di mille legislatori. Di qui nasce la nostra conseguente valutazione circa una diversa organizzazione del Parlamento della Repubblica. Se tutte le attività sono trasferite alle regioni, se le regioni hanno questa forza legislativa, se tanti sono i legislatori collegati direttamente alle regioni non è assolutamente più necessario avere le due Camere che attualmente esistono e soprattutto le due Camere che oggi hanno, come tutti sappiamo, identiche funzioni e identiche prerogative. Dunque, una sola Camera mi pare la soluzione conseguente a questa struttura dello Stato: una sola Camera con un numero ridotto di componenti (400 deputati) e che dovrebbe svolgere compiti di alta legislazione, quelle funzioni e quei compiti ai quali mi sono riferito poc'anzi. Non mi pare molto razionale insistere sulla presenza di due Camere.

Capisco che esiste un'esigenza che potrebbe essere risolta anche diversamente da come viene proposto: mi riferisco a come e dove affrontare le questioni delicate che riguardano i controlli, le garanzie, determinate funzioni di settori, di

organismi importanti che sono *a latere* del Parlamento, ma hanno funzioni grandi nella vita dello Stato. Non è del tutto irragionevole pensare anche ad una Camera, sia pure con 200 senatori, che abbia questi compiti e queste funzioni. Una Camera disgiunta da un rapporto di maggioranza o di minoranza rispetto al Governo, quindi disgiunta dal suo rapporto fiduciario o di opposizione nei confronti del Governo, ma con queste esclusive prerogative e che per ciò stesso, per il fatto di essere una camera delle garanzie, non potrebbe che essere eletta interamente con il sistema proporzionale.

Potrei insistere su altri aspetti che trovano il nostro apprezzamento o comunque la nostra disponibilità a procedere per concludere positivamente i nostri lavori. Il punto di critica, di dissenso e di contrasto, che all'inizio ho cercato di indicare, è quello che poi trova espressione nella parte finale della relazione del presidente. Mi riferisco, al di là delle formule che non condivido, alla concezione che nella sostanza è di tipo presidenzialista. La concezione che viene emergendo — ripeto — sotto la dizione del governo del premier o, come in un primo tempo si era più opportunamente detto, neoparlamentare è, di fatto, una concezione presidenzialista.

Capisco che vi sia in questo un'esigenza tattica, ma contesto anche questo tipo di tattica e l'esigenza di ricercare convergenze con una parte ragguardevole (quasi la metà) del Parlamento, quella cioè che si raggruppa attorno al Polo (alleanza nazionale e forza Italia in modo particolare), per trovare intese e giungere comunque a delle conclusioni che però, se dovessero essere determinate e condizionate da questa ricerca a tutti i costi di un vero e proprio compromesso, anzi di un vero e proprio pasticcio politico, non potrebbero portare che danni alla vita democratica.

Vi è una visione che è parlamentare a parole ma presidenzialista di fatto. È vero che è giusto ricercare ampie maggioranze sulle riforme costituzionali, ma vi sono dei nodi sui quali è indispen-

sabile avere chiarezza. Ecco perché non condivido le preoccupazioni, che ho già sentito emergere questa mattina, circa la possibilità che vi sia, già in questa fase, un voto di indirizzo su questo punto. Un voto di indirizzo potrebbe anzi essere un elemento chiarificatore, un elemento che potrebbe portare all'individuazione di ciò che la Commissione nella sua maggioranza ritiene necessario fare per poi giungere agli approfondimenti. Altrimenti, veniamo privati della possibilità di distinzione. Non c'è più confine, onorevole presidente, tra una concezione e l'altra, ma c'è ormai un processo di unificazione, di omologazione che porta a delle conclusioni (non vorrei esagerare nella mia valutazione) che io considero, dal punto di vista della logica, persino aberranti.

C'è stato già nel passato un tentativo di realizzare queste convergenze. Ce lo ricordiamo. Quando ci fu la crisi del governo Dini, vi fu un tentativo di realizzare proprio su questo punto la convergenza fra i tre più grandi partiti oggi presenti in Parlamento: PDS, forza Italia e alleanza nazionale. Quel tentativo è fallito (e per fortuna è fallito) prima di tutto perché si è dimostrato come la ricerca di un'intesa, di una convergenza, avrebbe portato a delle soluzioni che avrebbero probabilmente ottenuto anche una larga, una larghissima maggioranza nel Parlamento (come mi veniva detto in un dibattito ieri sera, una maggioranza pari addirittura al 70 per cento dei componenti il Parlamento: ed è così, perché i tre partiti messi insieme danno questa od analoga percentuale), ma avrebbero creato una divaricazione profonda tra il partito leader dell'attuale maggioranza di governo (il partito principale fra coloro che sostengono l'attuale Governo Prodi e che allora era portatore comunque di un progetto di rinnovamento che si è poi tradotto in un'alleanza elettorale che ha portato alla vittoria del 21 aprile) ed un'altra componente della stessa maggioranza, una divaricazione profonda all'interno di questa maggioranza, una spacca-

tura, una forma di consociativismo preoccupante, pericoloso per la vita democratica del paese.

Quello del premier forte che ci viene proposto è un progetto che noi contrastiamo, anche se siamo convinti che ci si possa lavorare per evitare appunto la soluzione di tipo presidenziale, ma solo nel caso in cui sia chiara questa espressione di indirizzo: respingere la tendenza, la formulazione di tipo presidenziale o semipresidenziale e lavorare allora su una soluzione che io chiamo neoparlamentare, che si può chiamare del premier, del governo del premier, ma che comunque abbandoni, allontani quella visione, quella concezione (troppe volte ho usato questa espressione) di tipo presidenzialista.

Un premier come quello che ci viene prospettato reca con sé un potere immenso, un potere che nessun altro paese al mondo ha mai assegnato ad un Presidente del Consiglio; un premier che avrebbe persino la facoltà (depositario come diventa del voto popolare, di un voto popolare che non trova più la sua espressione nel Parlamento ma appunto nel premier, che è al di sopra del Parlamento, al di sopra della sua stessa maggioranza che lo ha eletto a quell'incarico) di sciogliere il Parlamento: un vero padrone, *dominus* della realtà politica, del potere politico. Una soluzione che io considero in contrasto profondo non solo con tutte le tradizioni della sinistra democratica, laica e cattolica italiana e non solo italiana, ma anche con le reali esigenze di partecipazione, di articolazione, di differenziazione, di pluralità, tutti elementi indispensabili per un rafforzamento della vita democratica dello Stato. Avremmo quindi un Parlamento e una maggioranza che, anziché essere dirigenti della vita politica, sarebbero prigionieri delle scelte e delle volontà del premier; un premier che avrebbe questi poteri immensi anche in presenza del formarsi legittimo in Parlamento, di fronte ad eventuali *défaillance* od errori del Presidente del Consiglio, di una nuova maggioranza alternativa, di una maggioranza vera (in base a quella che in Germania si chiama appunto una

sfiducia costruttiva); anzi, proprio in presenza di una simile situazione, il premier avrebbe il potere di sciogliere il Parlamento, con un atto che se non viene definito autoritario, non so con quali altri aggettivi potrebbe o dovrebbe essere qualificato.

Riflettiamo pure su tutte le esperienze internazionali e quindi valutiamo anche come quella stessa visione alla quale nella sostanza, sia pure in modo persino peggiore, ci si riferisce, quella francese, abbia portato e porti con sé problemi gravi di instabilità e problemi gravi di conflittualità tra Parlamento e Presidente della Repubblica, e assegni a quel Presidente eletto poteri che lo portano a fare, come tutti abbiamo potuto constatare, cose che sono al di sopra e al di fuori del Parlamento, senza neppure consultarlo. Quando il Presidente della Repubblica francese ha deciso di riprendere gli esperimenti nucleari che hanno suscitato la protesta di tutto il mondo civile, non ha sentito neppure il bisogno, perché nessuno lo obbligava a farlo, di interpellare il Parlamento. È un potere che si colloca in una persona, che può essere anche – e non ci credo – ottima, ma che potrebbe anche essere pessima, anche se votata dalla maggioranza dei cittadini, anche se dotata di grande popolarità. Riflettiamo su questa esperienza e sul fatto che la soluzione che viene indicata finisce addirittura per aggravare questi rischi e questi pericoli.

Da qui discende – e concludo – la validità di un progetto che noi abbiamo sostenuto e continuiamo a sostenere, che io considero coraggioso ed ardito. E all'amico e compagno e collega Salvi voglio dire appunto che si è conservatori quando si pensa di poter introdurre delle innovazioni che nella sostanza altro non fanno che inseguire le tendenze alla moda, le tendenze che sono oggi presenti in una concezione, in una visione, in una cultura che non è di per se stessa progressiva. Si è, viceversa, non conservatori quando si cerca di andare anche contro corrente e contro tendenza per cercare di interpretare le esigenze e le potenzialità presenti

nella complessa società contemporanea italiana ed europea.

Il progetto che noi presentiamo è chiaro. Tutto il potere legislativo alle regioni, una sola Camera nel Parlamento nazionale, l'indicazione obbligatoria di un premier da parte di tutti i partiti che si presentano alle elezioni, e di qui una legge elettorale conseguente a questa visione, a questa concezione, a questo progetto: una legge elettorale che deve assolutamente essere affrontata (non vedo come possa essere diversamente), sia pure nei suoi termini politici (non pretendo che lo sia nei suoi termini articolati), contemporaneamente alla definizione del progetto di Stato e del progetto di governo che noi andiamo a delineare, ad enucleare; una legge elettorale che non deve tenere conto di quelle esigenze che sono oggi presenti nella polemica politica, per cui si fa una legge solo per potere emarginare gli uni o per poter avvantaggiare gli altri. Occorre una legge elettorale che, conseguentemente ad un disegno equilibrato di una nuova organizzazione dello Stato e del governo, abbia i due presupposti che rendono valida una legge elettorale: quello della rappresentatività e quello della governabilità, o della stabilità. Senza una rappresentatività eadeguata non vi è libero funzionamento delle istituzioni. Non mi si venga a dire, malgrado tutto quello detto al riguardo in questi anni, che a rendere difficile la vita democratica sia stato, o possa essere, un sistema di tipo prevalentemente proporzionale. Non è la legge proporzionale, un sistema proporzionale o persino il residuo di quota proporzionale nella vigente legge elettorale che hanno determinato il proliferarsi delle forze politiche. È vero esattamente il contrario: è il sistema maggioritario che induce obbligatoriamente a trovare accordi, intese e convergenze anche con gruppi o persone che finiscono per rappresentare sé stesse, o poco più che sé stesse, e che poi una volta elette portano in Parlamento una differenziazione, una proliferazione che non si era mai vista nella storia della nostra Repubblica. Ricordo infatti che, in piena applicazione

della legge elettorale, vi erano in Italia sette partiti nel seguente ordine, che ricordiamo tutti: la democrazia cristiana, il partito comunista, il partito socialista, il movimento sociale italiano (allora era denominato così), il partito socialdemocratico, il partito liberale italiano e il partito repubblicano italiano. Oggi non so neppure io quanti siano esattamente i gruppi ed i sottogruppi presenti in Parlamento; per saperlo tuttavia basta vedere, quando vi sono le dichiarazioni di voto in Assemblea, quanti sono i partiti presenti in conseguenza – ripeto – del sistema maggioritario, non della quota proporzionale.

Voglio dire al collega D'Amico che se avessimo seguito, o seguissimo, un sistema proporzionale in modo adeguato (si tratta poi di quantificare questa quota proporzionale), certe persone o certe figure – di tutto rispetto, intendiamoci – non avrebbero la possibilità di essere presenti in Parlamento. Oggi quanti sono i gruppi e gruppetti che caratterizzano la vita politica parlamentare italiana? D'altra parte, quella che alcuni studiosi ed uomini politici hanno voluto introdurre è una visione che non corrisponde alla nostra realtà; infatti tale visione forzatamente maggioritaria ha senso in un sistema realmente bipartitico o con un bipolarismo perfetto di tipo anglosassone, come quello esistente in Inghilterra e negli Stati Uniti, ma la realtà dell'Italia è completamente e profondamente diversa. Infatti, in Inghilterra non c'è la situazione esistente in Italia; mi riferisco, per esempio, al movimento politico dei cattolici, con il nome che possono assumere di volta in volta nella fase della loro storia. In Inghilterra non c'è una forza di estrema destra come in Italia: vi sono i conservatori, che sono un'altra cosa. In Inghilterra non c'è una sinistra come quella presente in Italia: la sinistra inglese è unica, unitaria, mentre in Italia vi è una sinistra per lo meno plurale. E vi sono anche, indipendentemente da questo, delle nuove realtà di cui bisogna tenere conto, che piaccia o meno: vi è il movimento federalista, al di là delle aberrazioni di Um-

berto Bossi, e vi è comunque il movimento ambientalista, con la sua realtà italiana ed europea. Si può prescindere da queste realtà? Ogni legge elettorale non può non consentire la rappresentanza di queste e di altre forze in Parlamento, il quale altrimenti rischia di non essere lo specchio del paese e della società.

In realtà, credo che questa polemica sia insita nella concezione che abbiamo, perché nel momento in cui si dice a certi partiti politici che si vuole comunque garantire loro il diritto cosiddetto di tribuna (« dovete esserci »; « è bene che ci siate, perché ci piace sentire i vostri discorsi, perché potete dire anche cose interessanti ed utili, anche se poi non conterete nulla nelle scelte fondamentali della vita politica, economica e sociale ») questo significa che si vuole di fatto (pensando che siamo ormai dominati dal pensiero unico e confondendo quello che è pensiero unico con un'unica realtà), espungere dalle istituzioni il conflitto ideale, il conflitto politico, il conflitto sociale. Espungere dal Parlamento il conflitto significa che lo ritroveremo poi, in condizioni molto più accentuate, nella società, nella vita reale del paese. Di qui, dunque, la nostra insistenza per avere un sistema che garantisca rappresentatività, con una forte quota proporzionale, ma anche stabilità, concetto nuovo per chi come me è un vecchio comunista. Quindi, non soltanto rappresentatività, con la quota proporzionale, ma anche stabilità, governabilità, che pensiamo di poter garantire attraverso innanzitutto uno sbarramento per evitare la frantumazione dei partiti – con i rapporti di forza attuali, uno sbarramento del 5 per cento porterebbe in Parlamento cinque, sei o sette partiti al massimo – e poi, consentendo al raggruppamento che ottenga la maggioranza di usufruire di un premio appunto di maggioranza, che gli dia quel *surplus* di deputati attraverso i quali garantire una forte e continuativa possibilità di direzione, di governo, di stabilità. Inoltre, abbiamo indicato il sistema vigente in Germania, ossia la sfiducia costruttiva, che è un'altra di quelle formule che

possono garantire la stabilità di fronte ai rischi ed ai pericoli di crisi dovute al coalizzarsi di forze tra loro opposte, le quali possono trovarsi d'accordo nella convergenza contro un Governo, ma non possono certo essere d'accordo per costituire un Governo con una loro maggioranza.

Questo progetto, che considero tutt'altro che conservativo o conservatore, ma persino coraggioso ed ardito, credo debba essere punto di riferimento per ulteriori approfondimenti da parte della Commissione.

CIRIACO DE MITA. Vorrei esprimere subito il mio apprezzamento per la relazione del presidente (almeno così io l'ho recepita), perché è stato uno sforzo per recuperare il livello della riflessione e al contempo per disegnare una ipotesi di riordino istituzionale nella sua complessità. Poiché immagino che avremo la possibilità di procedere utilmente, se ci liberiamo dal pregiudizio, dal luogo comune, dalla scelta di bandiera, potremo recuperare il raccordo tra i fatti che vogliamo disciplinare e le regole che pensiamo di introdurre. Questo non mi porta a dire che poi avremo tutti la stessa opinione, ma a sostenere, con grande convinzione, che se le opinioni dovessero rimanere diverse, dovremo allora fare riferimento a sistemi funzionanti, non ad ipotesi di schermaglia. Se viceversa dovessimo approfondire la ricerca della regola, della norma – l'istituzione è questa – probabilmente il grado di convergenza, il compromesso – non nel senso deteriore dello scambio (un po' dell'uno un po' dell'altro) ma del riconoscimento del limite dell'intelligenza umana, della comprensione, della previsione dei processi della storia, che andrebbero regolati con l'illusione della verità – sarebbero secondo me la condizione per un lavoro costituente vero. Diversamente rischiamo di impiccarci tutti – non ho la pretesa di dare giudizi, mi riferisco ai miei comportamenti – ad un qualche pregiudizio.

Condivido molto la parte a mio avviso più rilevante del lavoro che abbiamo di

fronte, quella del riordino della forma di Stato; questa è la parte più vera, più impegnativa, più seria, è un po' la definizione del sistema di potere che deve regolare la vita delle persone, dei cittadini, delle comunità.

Temo — lo voglio dire al presidente D'Alema — che alcune enunciazioni giuste non abbiano ancora un grado di approfondimento, non di analisi dei fatti, ma di individuazione della norma, perché noi daremo vita ad un riordino istituzionale, non alla definizione delle leggi ordinarie. Credo che su questa parte il livello di riflessione e di analisi meriterebbe un lavoro di approfondimento.

Temo vi possa essere un qualche ritardo. Cito un solo problema: l'individuazione di un meccanismo di federalismo fiscale — in astratto è la soluzione magica, giusta — nell'articolazione concreta non tanto sul nuovo ordinamento (probabilmente questa potrebbe essere la parte meno difficile e complessa) ma nel raccordo che questa innovazione deve avere, tenendo conto del punto di partenza dell'ordinamento fiscale esistente e di come questo possa essere raccordato al nuovo modello ipotizzando una fase di transizione.

Cito questo — lo voglio dire ai colleghi — richiamando un'opinione che ha accompagnato da sempre, quasi in maniera ossessiva, le mie analisi sulle istituzioni, concludendo — lo voglio dire al professor Pera — che paradossalmente le istituzioni nuove vere — una larga letteratura mondiale ci avverte del rischio opposto — sono quelle che recuperano la vitalità delle vecchie. Viceversa, non sono per niente nuove; sono destinate al fallimento quelle che si saldano su processi di autogoverno o di governo delle comunità, senza un raccordo che ne consenta la vita. In altri termini non è il problema dell'innesto, ma dell'innesto destinato a non avere vita.

Mi fermerò, anche per motivi di tempo, sul problema del governo, condividendo con grande convinzione l'impostazione sulle altre due parti, la forma di Stato e il Parlamento. Sono d'accordo sulla conservazione del bicameralismo elettivo; non

ci deve mai passare per la testa la tentazione dell'inutilità ripetitiva del bicameralismo: il bicameralismo è una forma di garanzia che dovremmo augurarci non serva mai, perché è la forma di garanzia vera, indipendentemente dall'iscrizione della norma, sul piano della conservazione dei diritti di libertà, del rischio non solo della tentazione di modificarli, ma della precipitazione della legislazione a tutela dei diritti di libertà fondamentali dei cittadini in un sistema democratico.

Leggo con grande interesse, a differenza della considerazione espressa dall'onorevole D'Amico recuperando l'obiezione dell'onorevole Salvi, l'ipotesi avanzata di eleggere il Senato con un sistema più proporzionale, configurando quindi la seconda Camera come la sede dell'organizzazione del sistema delle garanzie; la trovo abbastanza convincente. Se facessimo questa scelta ci libereremmo della preoccupazione connessa ad un sistema maggioritario accentuato — mi pare che questo principio sia abbastanza accettato, anche se forse non tutti abbiamo la consapevolezza dell'introduzione di questo meccanismo nell'organizzazione della rappresentanza —, ci metteremmo al riparo dal rischio di risolvere il problema dell'elezione degli organi di garanzia, che viceversa il sistema maggioritario potrebbe produrre. Avremmo un raffronto tra rappresentatività, consenso e presenza in questo complesso di organi di garanzia.

Rispetto al governo, avevo provato a dire in una delle tante frettolose riunioni del Comitato forma di governo — dichiaro, per quello che possa valere, la mia disponibilità a che il Comitato lavori, approfondisca, definisca, in maniera che la decisione sia su cose definite, non su principi — come mi fosse parso (lo voglio dire a tutti quelli che sostengono un'opzione diversa) che in tutti gli interventi ci fosse l'orientamento a favore di un ruolo del Parlamento rilevante in rapporto alla durata e alla vita del governo. Sulla scorta di quanto avevo ascoltato — evidentemente non avevo capito bene — avevo concluso, poiché i modelli istituzionali di governi alternativi veri sono quello presidenziale

di tipo americano e quello parlamentare, avendo escluso quasi tutti il governo presidenziale americano, nessuno avendolo indicato neppure per richiamo alla memoria, che vi era da lavorare su come inserire l'altra forma di governo nella realtà italiana; diffido moltissimo rispetto a chi immagina di importare non solo le automobili straniere, il che può essere una cosa utile, ma anche i modelli istituzionali di un altro paese. Pensai che la discussione potesse essere approfondita sul modo in cui oggi, all'inizio del 2000, si possa recuperare il rapporto tra la forma di governo parlamentare e i processi politici del nostro paese.

Il professor Rebuffa – mi rivolgo a lui, con cui dialogo moltissimo, con la cordialità e l'amicizia di sempre – ha sostenuto in questa sede (l'avevo già letto sui giornali) quasi a favore del modello semipresidenziale: « Non a caso, per descrivere il governo semipresidenziale bastano cinque minuti, per descrivere la forma di governo parlamentare non ci bastano due ore ». Eppure, professor Rebuffa, ho letto la traduzione del saggio di Bagehot sul governo parlamentare inglese, con l'introduzione molto acuta di un giovane studioso di Genova, che deve essere un suo omonimo...

GIORGIO REBUFFA. È il fratello gemello, quello che fa le cose buone!

CIRIACO DE MITA. All'epoca, quando vi erano solo il modello parlamentare del primo ministro inglese e il sistema presidenziale americano, alla domanda rispose che il meccanismo di governo è uguale, la differenza era solo questa (il professor Rebuffa può chiedere al fratello se cito in maniera esatta): quello inglese offre il vantaggio della solennità degli atti di governo celebrata innanzi al Parlamento, il che offre una condizione di garanzia migliore. Dal punto di vista dell'efficienza, non individuava tutte queste differenze, che vengono portate avanti, quasi a voler sostenere che una cosa funziona...

GIORGIO REBUFFA. Mio fratello mi dice telepaticamente che questa cosa che

tu citi era attribuita a Bagehot e naturalmente si riferiva ad un dibattito in corso intorno alla metà degli anni cinquanta del secolo scorso, quando il Parlamento era certamente, come diceva l'autore citato, il grande teatro della vita nazionale, perché non ce ne erano altri. Aggiunge mio fratello, il quale mi fa delle sollecitazioni, che l'autore citato ricorda sempre come il sistema inglese, come lui lo descrive, sia più presidenzialista di quello americano; sempre lo stesso autore rimproverava il fatto che gli americani avevano commesso alcuni errori, perché invece di dare una bella elezione plebiscitaria, come lui la chiamava in Inghilterra, avevano fatto un'altra cosa.

Aggiunge sempre mio fratello che in Inghilterra c'era anche un sistema bipartitico nato prima del sistema costituzionale.

CIRIACO DE MITA. Non pensavo di aver detto una cosa diversa, perché l'opinione era di Bagehot, non ho detto che fosse di Rebuffa; era abbastanza acuta, si collocava all'interno della spiegazione di un sistema; è la tesi di Bagehot, per cui non potevo attribuirlo a Rebuffa.

Ma veniamo ad adesso. Mi soccorre un'altra citazione. La Commissione dopo la relazione del professor Sartori espresse un orientamento di massima a favore. È vero che Sartori nel suo libretto di istituzioni di ingegneria comparata sostenne che è inutile dare consigli da parte degli scienziati politici – evidentemente si è dimenticato di quello che ha scritto – ma la tesi di Sartori qual è? Per far funzionare il sistema occorre individuare una maggioranza; il centro della sua riflessione, che poi è stata assunta da tutti, è individuare una maggioranza in un sistema democratico. A suo avviso, il semipresidenzialismo è una forma di garanzia perché fa riferimento alla maggioranza che c'è e a quella che può divenire; in ogni caso, la centralità della sua proposta è l'individuazione di una maggioranza. Nel dibattito l'onorevole Cossutta – non condivido molto le opinioni da lui espresse – dimostrando di aver colto l'essenza della

sua riflessione, osservò che allora il problema era trovare la maggioranza, non ipotizzare forme di governo funzionali indipendentemente dalla maggioranza stessa. Allora, secondo me, se noi davvero — non sento proposte in questa direzione — scartiamo l'ipotesi della Repubblica presidenziale, che ha una sua logica ed una sua forza perché siamo in presenza della legittimazione autonoma dell'esecutivo nella forma del Presidente della Repubblica, ma come elemento di equilibrio siamo in presenza di una forma autonoma legittimata direttamente dal Parlamento, la democrazia si regge su questo equilibrio; la cosa negativa del semipresidenzialismo è non avere né l'una né l'altra.

Non dirò (è una dichiarazione che sento spesso) che le forme istituzionali sono tutte democratiche. In realtà tutte le forme giuridiche, per il fatto che esistono, fanno riferimento ad un ordinamento. Il problema non è sapere se siano o non siano democratiche. Come si fa a discutere se una legge, che è stata votata, sia democratica o meno? Il problema è se le istituzioni siano funzionali o meno ai processi politici che vogliono governare. Occorre allora verificare se la forma ipotizzata del semipresidenzialismo sia più o meno funzionale all'obiettivo che vogliamo raggiungere.

Io non sono dell'opinione che la forma di governo parlamentare sia andata in crisi perché vecchia. Secondo me l'inadeguatezza della forma di governo parlamentare esistente è legata al superamento di una funzione tradizionale del Parlamento. In tal senso rifletterei maggiormente sul ruolo del Parlamento in una democrazia moderna e su quella salvaguardia dei diritti del cittadino, su quella conquista costituita dall'introduzione dello Stato sociale nelle democrazie industriali e postindustriali. In un sistema parlamentare rappresentativo che si doveva far carico di tutte le questioni della persona e del cittadino il Parlamento era la sede per dare risposta a questa domanda di libertà e svolgeva un ruolo di rapporto con l'esecutivo nell'ambito di uno spettro

di presenza abbastanza ampio. Aver trasferito la decisione su questi bisogni, aver organizzato e codificato i diritti della persona all'interno dell'ordinamento senza la necessità di questo organo di garanzia, ha portato il Parlamento in una condizione di incertezza, pressappoco di inutilità.

Sono sorpreso che nella nostra riflessione, anziché concentrarsi un po' di più sul funzionamento delle istituzioni della democrazia rappresentativa, sul ruolo delle assemblee elettive (Parlamento nazionale e rappresentanze territoriali) con riferimento al Governo come organo di gestione, ci si illuda di risolvere questo problema cancellandolo.

L'ipotesi di premierato avanzato per me è molto convincente, non perché sia una formula giuridica raffinata, a metà tra il presidenzialismo ed il Governo parlamentare. Il presidente D'Alema — secondo la mia interpretazione — ieri ha spiegato a cosa debba portare il meccanismo che si ipotizza: si tratta di consentire al cittadino di scegliere la coalizione di governo ed il presidente. Perché vi è una necessità di indicazione diretta? Perché non abbiamo un sistema di partiti definito, nel quale le coalizioni si presentano con una soggettività forte. In un sistema connotato da una frammentazione diffusa, con la confusione tra pluralismo e frammentazione, una norma del genere rappresenta la sollecitazione a favore di una indicazione. Per ora non serve tanto capire chi governerà: occorre fare in modo che i partiti che si vogliono organizzare in coalizioni competitive avanzino lungo questo processo, riprendendo il proprio ruolo democratico di partiti. In sostanza non considero questa norma come la soluzione, indipendentemente dalla volontà dei cittadini, ma come una sollecitazione alla volontà dei cittadini a dar vita a forme di coalizione competitive. Non sto parlando di bipartitismo. Personalmente non sono contro il bipartitismo in astratto: il fatto è che la storia del nostro paese ha nel pluralismo culturale e politico una riserva della ricchezza del processo democratico; è un aspetto che

non va abbandonato, ma va recuperato nel suo valore, liberandolo dalla frammentazione che cancella il valore e non rende praticabile il sistema.

Rebuffa (non suo fratello, questa volta) ha detto anche: consentendo la facoltà di scioglimento al premier in realtà si prevede un potere che non può essere esercitato; infatti, solo nel caso in cui la facoltà fosse concessa ad una persona, essa potrebbe esercitarla nel momento in cui lo ritenesse (viceversa, questo non sarebbe possibile nel caso di un premier espressione di una coalizione). L'osservazione dovrebbe portarmi ad una conclusione: che in realtà stiamo ipotizzando un sistema politico non legato alla nascita ed alla crescita di coalizioni alternative. Se, infatti, siamo tutti convinti che il sistema politico che vogliamo favorire (D'Alema lo ha detto, io lo condivido) si sta organizzando non solo perché nasce per caso, ma perché nasce recuperando il meglio della tradizione politica del nostro paese, innovando sull'esperienza passata, liberandosi delle scorie che hanno portato alla crisi, se è così, il potere di scioglimento non è la riserva arbitraria del capo del Governo, che una mattina essendo di cattivo umore scioglie il Parlamento: in realtà il premier rappresenta una maggioranza. E se la maggioranza attraversa momenti di difficoltà per il venir meno di comportamenti solidali da parte di singoli parlamentari o di partiti della coalizione, lo scioglimento rappresenta l'appello democratico che la coalizione (ed il Presidente del Consiglio in quanto capo della coalizione) rivolge al corpo elettorale, per un riscontro ed una verifica. La forza c'è, perché ipotizzare che l'investitura doti una persona di poteri straordinari ed incontrollabili è fuori della realtà; non a caso tutto il modello di Governo fa riferimento alla maggioranza, non tanto al premier, il quale viene indicato quale momento espressivo, in una condizione di evoluzione del quadro politico, per sapere che maggioranza si vota. Ed io sono favorevole a questa ipotesi.

Si dovrebbe riflettere, però, dato che non diamo vita ad un modello istituzionale valido per un giorno; non stiamo

approvando un provvedimento per le prossime elezioni, stiamo dando vita ad un meccanismo capace di risolvere il nodo della rappresentanza politica e della gestione del governo, che è parte dell'articolazione dell'ordinamento costituzionale.

Non si può escludere, però, che in un certo momento – dopo un anno o più, non so quantificare – l'evoluzione del quadro politico configuri la nascita di maggioranze diverse e la sfiducia costruttiva è funzionale alla registrazione di questo mutamento politico. Alla eventuale obiezione che si introduce questa norma in un momento di evoluzione, ma anche di trasformismo diffuso (il cui tasso è notevole), rispondo che una norma in grado di accompagnare la facoltà della sfiducia costruttiva ad un tempo breve di verifiche elettorali mette al riparo dal processo trasformistico o dalla tentazione dell'inciucio, perché un'operazione politica di rilievo che ha riscontro nella coscienza della pubblica opinione viene verificata con il passaggio elettorale.

Il mio è un invito alla riflessione, non ho la pretesa di imporre il meccanismo; tento, mi illudo di tentare con la riflessione il raccordo tra i meccanismi e i processi politici che vogliamo governare. Indubbiamente l'impianto regge se si individua un sistema elettorale che nel tempo previsto, e rispetto all'evoluzione degli equilibri politici, consenta di identificare una maggioranza.

Per i sistemi maggioritari il problema è più semplice, mentre per il sistema proporzionale, l'individuazione della maggioranza proporzionale non è sempre stata agevole, direi che è stata quasi sempre difficile. Stante il principio maggioritario, nella competizione tra due soggetti non risulta che uno sia maggioranza e l'altro minoranza: se fosse così, sarebbe un sistema proporzionale; il principio maggioritario rappresenta la regola in virtù della quale nella competizione tra più soggetti è maggioranza chi è maggioranza relativa e gli altri sono maggioranza aritmetica, non algebrica; trattandosi di posizioni non compatibili e non organizzabili ad una situazione di governo comune,

la posizione di maggioranza è quella di maggioranza relativa. Lo dico per quelli che intendono – e io lo voglio – conservare il sistema maggioritario. Se è così, l'individuazione di un sistema elettorale che consenta all'elettore di scegliere insieme il candidato, il Presidente del Consiglio e la maggioranza è più agevole. Ma quale forma? Turno unico o doppio turno? Non ho fatto mistero di non condividere l'idea del doppio turno nei collegi: per quale ragione? Sempre con la preoccupazione di raccordare i comportamenti al governo dei processi politici.

In un sistema di formazioni politiche indefinite – ed il nostro è un sistema ancora abbastanza fluido – l'introduzione del meccanismo maggioritario a doppio turno nei collegi potrebbe (è una mia previsione) consentire alla minoranza-maggioranza di arbitrare le coalizioni. Viceversa dobbiamo pensare ad una regola al cui interno la misura della rappresentanza sia data dagli elettori, non da chi organizza, diversamente salterebbe il processo democratico.

Se le motivazioni per il maggioritario a doppio turno nei collegi facessero riferimento a due posizioni apparentemente (ma credo anche realmente) non compatibili con le coalizioni – rifondazione comunista e la lega –, sarei molto preoccupato, perché rispetto a fatti che esprimono posizioni politico-culturali della società (possiamo dissentire, ma esistono) si deve garantire la rappresentanza, non occultarla. Il coinvolgimento in coalizioni possibili non può essere affidato a meccanismi giuridici di coercizione, ma alla libera capacità di persuasione. Il sistema democratico è fondato su una dannazione per chi vuole governare: persuadere, non giudicare. Se l'elettore non si convince, la colpa non è sua, ma di chi gli fa una proposta; se salta questo delicatissimo meccanismo, che non può essere recuperato in alcuna norma giuridica, si rischia di compromettere radicalmente il processo democratico. Viceversa, si deve pensare ad un sistema elettorale diverso (per esempio quello proporzionale con il premio (che avevo ipotizzato nel passato) e se

fossi designato ad assumere una decisione da solo, tranquillamente conserverei l'uninomiale maggioritario. Ritengo che questo sistema sia una forma di sollecitazione alla coalizione un po' più di quanto non sia il ritorno al sistema proporzionale, dato che le istituzioni debbono essere funzionali al conseguimento degli obiettivi politici utili. Sarei tranquillo se il sistema uninominale maggioritario fosse accompagnato dal recupero del disegno dell'organizzazione di coalizioni competitive.

Quando ascolto opinioni diverse dalla mia, nonostante le apparenze, sono più attento perciò ho colto la preoccupazione da tutti avvertita circa l'introduzione di un sistema elettorale che faccia venir meno la regola della competizione democratica. Tra l'altro, mi auguro che ci sia l'occasione, in futuro, per ripensare alla storia del nostro paese perché dire che non c'è stata mai la competizione alternativa in Italia è una falsità, è solo dal 1968 che questa competizione non c'è. Non voglio processare la storia, ma richiamarla. Si era – dico questo perché ero contrario – ipotizzato che per sbloccare il sistema politico nel nostro paese si dovesse far saltare il bipolarismo; all'interno del mio partito sono sempre stato un deciso sostenitore del recupero della competizione bipolare, tant'è che per insultarmi, dicevano che ero per il recupero: allora era un insulto, lo ripeto, essere a favore del sistema bipolare. Oggi si deve lavorare per la ripresa di questo processo e il presidente D'Alema ha fatto una dichiarazione che condivido. Abbiamo bisogno di riferirci alla organizzazione bipolare esistente – perché siamo in presenza di una organizzazione bipolare non imperfetta – che ha fatto più premio sulla logica del potere e meno sulla capacità comune di un indirizzo di governo. L'ha fatto il Polo per le libertà nelle precedenti elezioni e noi nell'ultima tornata elettorale: la tentazione c'è, ma da essa non ci si libera dichiarando di volerlo fare. Noi da questo condizionamento ci liberiamo se introduciamo un meccanismo elettorale che solleciti comportamenti funzionali alla definizione di un impegno di governo

comune. Questa è la soluzione. Rispondo alle varie obiezioni che ho ricevuto – cito l'amico Soda, che spesso mi rivolge tale richiamo – secondo le quali questo meccanismo risolve il problema della rappresentanza ma non quello dell'efficienza della gestione.

L'efficienza della gestione in un sistema democratico è la capacità di compiere scelte con riferimento all'interesse dei più; non è consentire di decidere comunque, quanto di farlo in corrispondenza a tale interesse. Del resto, facciamo due esempi. Nel sistema americano, nonostante l'investitura diretta ed irrevocabile del presidente, non mi è parso che egli sia stato in condizione di far passare provvedimenti che erano in contrasto con alcuni interessi. Il semipresidenzialismo francese – che tanto è invocato – la prima volta che si è trovato a misurarsi con interessi difficili da governare all'interno della società non mi è parso che, grazie alla stabilità ed alla facoltà di decisione autonoma, abbia prodotto risultati utili.

Le istituzioni democratiche non sono la condizione della forza; sono forti solo se la forza corrisponde alla risoluzione dei problemi della collettività, per cui paradossalmente potremmo dire che è molto più forte un'istituzione flessibile di una rigida. Se fosse possibile risolvere i problemi del mondo introducendo solo una norma giuridica, l'esperienza del comunismo non sarebbe fallita.

DOMENICO NANIA. Signor presidente, l'accenno fatto dall'onorevole Mussi all'approfondimento parallelo dei due modelli suscita la nostra attenzione.

Ci pare tra l'altro che questo sia il procedimento più sensato ed il più ponderato fondamentalmente per due ragioni. All'illustrazione di queste ultime vorrei però premettere in via generale che nessuno di noi fa calcoli di bottega. Siccome nella relazione, ed anche in qualche altro passaggio, c'è stato un riferimento esplicito da parte del presidente al fatto che una forza politica, che pure aveva avvertito il sistema elettorale attuale, si era

trovata grazie ad esso al governo del paese, vorrei dire che noi – essendo chiaro il suo riferimento – abbiamo scelto, rispetto ai referendum proposti dall'onorevole Segni, di votare «no»; tuttavia l'onorevole Fini, pubblicamente in Parlamento, preso atto di quel risultato, ha da subito indicato la necessità per tutti noi di lavorare per la costruzione di quello che poi è diventato il nostro sistema elettorale. Ciò è tanto vero che la nostra opinione favorevole al turno unico si è sommata a quella degli altri e ne è uscito un sistema che può piacere o meno, ma che comunque ha portato ai risultati di oggi.

Niente calcoli di bottega, quindi; siamo convinti di lavorare tutti insieme per costruire un sistema che dobbiamo cercare di far funzionare nell'interesse del paese, chiaramente ciascuno portando il proprio contributo.

A parte questo, dicevo che il ragionamento dell'onorevole Mussi ci pare sensato. Circa il modo in cui procedere sulla forma di governo, a noi pare necessaria una cautela in più. Nel caso di specie, infatti, non si tratta solo di discutere su come debbano funzionare queste o quelle istituzioni. Penso al Comitato sistema delle garanzie e a quello forma di Stato. C'è anche il problema della ricerca del consenso. Le istituzioni debbono funzionare ma si pone anche la questione del modo in cui le formazioni politiche devono regolarsi nella conquista del consenso.

Pertanto, porre il Comitato di fronte a posizioni rigide o comunque far scattare meccanismi preclusivi penso non giovi a nulla. Questo approfondimento parallelo è da noi salutato con favore perché significa che ci si può confrontare e – seconda riflessione che avevo anticipato – significa anche che l'«incrocio» funziona in entrambe le direzioni. Se dovesse passare l'ipotesi di un voto di indirizzo che obblighi il Comitato a lavorare nell'immediato su questo o quel modello, oppure l'invito del presidente della bicamerale ad occuparsi solo di questo, lasciando poi alla fine l'onere di proporre l'altra tesi ai

suoi sostenitori, significherebbe che l'incrocio si verificherebbe solo su questo aspetto mentre i sostenitori dell'altra tesi e solo loro – senza incontrarsi con l'altra parte in un lavoro quotidiano di confronto e di approfondimento diuturno – potrebbero in un sol giorno portare avanti la tesi, per esempio, del semipresidenzialismo.

L'incontro quotidiano sui due modelli favorisce invece la costruzione di un sistema che possa raccogliere, sia sul versante del semipresidenzialismo, sia su quello del premier, il massimo dei consensi. Questa mi pare, tra l'altro, sia la preoccupazione da lei sempre tenuta presente. Pertanto, lavorare all'approfondimento dei due modelli – anche se certamente scadenzando i tempi – ci pare la soluzione migliore.

Con riferimento alla proposta avanzata ieri dal presidente circa quella che viene definita un'elezione diretta da parte degli elettori, siamo convinti – mi soffermo su questo aspetto – che non si tratti di un'elezione, né di una scelta, né di una investitura forte, se le parole hanno un senso.

Abbiamo ascoltato tanti studiosi che si occupano da molto tempo di questo problema e nessuno di essi ha ritenuto che la soluzione del premier indicato fosse percorribile; per la verità, nessuno l'ha fatta propria e nessuno ne ha difeso le ragioni. Anzi, richiesti i sostenitori di indicare chi il Comitato avrebbe dovuto ascoltare per avere lumi su questa proposta, è stato fatto il nome del professor Cheli quale sostenitore del modello Westminster. Egli ci ha adeguatamente informato che per far funzionare quel meccanismo occorrono quattro condizioni (che ora non richiamo) e a domanda specifica fatta dal sottoscritto – se, nel caso qualcuna di quelle condizioni fosse venuta meno, si fosse comunque di fronte ad un governo del primo ministro – il professor Cheli (indicato dall'altra parte come il sostenitore ufficiale di questa tesi) ha detto che le condizioni dovevano essere presenti tutte e quattro. Fra di esse, non ultima – anzi fondamentale – è quella di un

sistema elettorale in grado di semplificare il quadro dei partiti politici (usò questa espressione) al punto tale da ridurne a breve il numero a due.

Stiamo quindi discutendo un modello che non esiste altrove. Vero è – come sostengono De Mita ed anche il presidente – che dobbiamo pensare a realizzare un modello italiano; tuttavia dobbiamo anche ragionare su modelli che esistono altrove non per analizzare a fondo come essi funzionino in quei paesi ma per comprendere come potrebbero funzionare in Italia.

Tanto per capirci, è il caso del semipresidenzialismo. Anche esponenti del PDS, oltre al presidente D'Alema, hanno detto che si tratta di adattare il semipresidenzialismo alla realtà italiana. Occorre capire come funzioni altrove per comprendere come potrebbe funzionare in Italia. Ora, ci troviamo – come diceva anche il collega D'Amico – di fronte ad un sistema per il quale non è dato a nessuno di noi capire come funzioni altrove per poter ragionare su come dovrebbe funzionare in Italia. Secondo me, onorevole D'Alema, questo non è un caso; nella sua relazione, per supportare storicamente una posizione da lei recentemente acquisita sul tema, ha citato i riferimenti più disparati, quali per esempio quello inglese e quello americano. Si può discutere del modello inglese sottolineando che in Gran Bretagna esistono due partiti, per cui nell'ambito di quel modello non vi è bisogno di indicazione alcuna in quanto tutti sanno che, se vince il partito laburista, viene eletto Blair, se vince il partito conservatore, viene eletto Major? Non è una cosa da poco perché il riferimento alla soluzione di fatto dà credito al ragionamento sviluppato da De Mita e da Cossutta. I meccanismi istituzionali hanno una logica implicita, corroborata da riflessioni direi quasi secolari, per cui un sistema parlamentare, se è tale, deve lasciare la soluzione dell'indicazione del premier alle realtà di fatto.

Quindi, una possibile soluzione sta nell'ipotesi di fatto, da lei peraltro richiamata, presidente; ma se si tratta di elezione, il meccanismo richiede numerosi

altri elementi a cui fare riferimento che non consistono soltanto nell'indicazione, ma anche nella definizione dei poteri e nel ritorno dinanzi agli elettori. Un'elezione è diretta se i cittadini scelgono chi governa e giudicano chi ha governato, altrimenti non è elezione diretta ed è un passaggio che sfugge nel meccanismo dell'indicazione. Chi è eletto direttamente deve avere la possibilità di essere giudicato per come ha governato: i cittadini scelgono chi governa e giudicano chi ha governato; è un meccanismo di andata e ritorno.

Pertanto, a nostro avviso, è fuori luogo il richiamo all'Inghilterra. Nei sistemi parlamentari la soluzione di chi governa viene affidata alla libertà delle formazioni politiche di accordarsi o meno su un determinato premier. In Inghilterra la soluzione viene di fatto, perché vi è un sistema parlamentare, ma non si pone il problema dell'accordo tra vari partiti perché in quel paese i partiti sono due.

Come riferimento di elezione diretta o indiretta, per supportare l'indicazione diretta da lui sostenuta il presidente D'Alema cita l'esempio degli Stati Uniti d'America, paese nel quale – stando alla sua relazione – non vi è un'elezione diretta che passi dal voto degli elettori, ma soltanto un'indicazione indiretta. È proprio qui il riferimento chiaro e palese alla circostanza che l'elezione diretta non può mai tradursi nell'indicazione su scheda.

A pagina 795 del resoconto stenografico risulta che il presidente commette anche un lapsus freudiano: quando parla del candidato premier dice «candidato indicato ai cittadini». Il punto è proprio che si dimentica che nelle elezioni dirette funzionano gli effetti delle primarie. Il passaggio che viene cancellato e che garantisce il tasso di democraticità di un'elezione diretta (perché diversamente avrebbero ragione Cossutta e De Mita) è proprio l'introduzione – che il presidente ignora completamente – dell'effetto delle primarie, che consentono agli elettori, all'interno del proprio campo prima ancora che contro gli avversari, di scegliere chi candidare.

Cosa accade negli Stati Uniti d'America, sia pure non in maniera forte perché anche in quel caso siamo in un meccanismo bipartitico ed a turno unico, come nel modello inglese? Cosa accade nel modello francese? Succede che dal punto di vista istituzionale non si può mai ipotizzare un meccanismo attraverso il quale i partiti indichino agli elettori un certo candidato mettendoli (stavolta sì e ribadisco che in proposito hanno ragione Cossutta e De Mita) di fronte ad un meccanismo plebiscitario. Infatti, la differenza tra il plebiscito e l'elezione diretta, signor presidente della Commissione, è che con il meccanismo plebiscitario l'elettore risponde sì o no a ciò che viene proposto, mentre con l'elezione diretta sceglie questo o quello, Balladur o Chirac, all'interno del proprio campo prima ancora di andare al confronto, al secondo turno, con il campo opposto in una dinamica di tipo bipolare.

Ecco perché l'elezione diretta, se così vissuta, è un meccanismo democratico: Rutelli o l'assessore all'effimero di una giunta precedente di cui non ricordo il nome. Lì si riscontra il tasso di democrazia del sistema, perché non vi è un meccanismo partitocratico con un'indicazione imposta ai cittadini (il suo lapsus freudiano, presidente): l'elezione o la scelta è dei cittadini, non avviene attraverso un meccanismo imposto loro che i cittadini possono ratificare.

Venendo ora al secondo passaggio del ragionamento, onorevole D'Alema, osservo che, quando si propone l'indicazione da parte dei cittadini, questi ultimi vengono messi di fronte alla possibilità di ratificare o meno il candidato, la maggioranza, il governo proposto, con ciò prefigurando una certa rigidità del sistema. In varie discussioni svoltesi all'interno del Comitato è stato posto in evidenza che, quando il meccanismo dell'indicazione è proposto com'è proposto, il premierato diventa rigido ed addirittura vi è il rischio – lo diceva il professor Sartori, che evidentemente da alcuni non è preso molto in considerazione – che diventi pericoloso perché con il meccanismo della ratifica e

del plebiscito proponiamo non soltanto il premier, ma anche la maggioranza ed il Governo, cioè tiriamo tutto all'interno di tale meccanismo.

Dicevo che aspetti altrettanti importanti sono i poteri attribuiti al primo ministro ed il ritorno dinanzi agli elettori. Affronterò ora la questione dei poteri. Ho già detto che, di fronte all'indicazione del premier, i cittadini possono dire soltanto sì o no; quanto alla realtà politica italiana, ci troviamo in una situazione in cui, non facendo funzionare i meccanismi delle primarie, si sceglie il candidato di centro. Lei conosce benissimo e meglio di me la realtà politica italiana: se uno schieramento vuole vincere in un meccanismo siffatto, si cerca sempre un candidato che sull'un versante o sull'altro possa portare quella coalizione a vincere (vedi teoria del valore aggiunto: leggi Prodi nell'Ulivo) contro gli avversari. Allora, voglio immaginare nel quadro politico italiano che non consente agli elettori di scegliere all'interno del proprio campo chi poi al secondo turno si misurerà con l'avversario come...

PRESIDENTE. Mi scusi, ma tutto il suo ragionamento si fonda su dei presupposti...

DOMENICO NANIA. Si fonda su un ragionamento; se mi fa terminare...

PRESIDENTE. Dov'è scritto che è proibito introdurre le elezioni primarie? È un concetto che ha introdotto lei arbitrariamente: lo dico perché tutta la sua riflessione s'impenna su questo presupposto mancante.

DOMENICO NANIA. Il presupposto mancante lo traggio dai lavori, dalle proposte e dalla sua analisi.

PRESIDENTE. Non possiamo introdurre le elezioni primarie nella Costituzione, ma nella legge ordinaria sì.

DOMENICO NANIA. Presidente, apprendo con piacere che lei è aperto rispetto alla possibilità dello svolgimento di elezioni primarie.

PRESIDENTE. Sono favorevole.

DOMENICO NANIA. È favorevole, è una notizia che apprendo con piacere.

Ragioniamo, invece, sul meccanismo così come ci viene proposto e quale risulta dai lavori portati avanti fino ad oggi. Se non vi fosse un meccanismo di elezioni primarie che consenta agli elettori – non alla coalizione – di scegliere il candidato... Lei su questo è favorevole e quindi la soluzione è a portata di mano. Se la sua è non una dichiarazione verbale, ma la dichiarazione politica dell'impegno, attraverso le primarie, a portare gli elettori a scegliere il candidato che al secondo turno si confronterà con quello avversario, allora tutto il lavoro muta di significato. Comunque, per adesso ragiono sui documenti e sulle dichiarazioni rese.

Passando al potere di scioglimento delle Camere rispetto alla realtà italiana, vorrei osservare che, se non scatta il meccanismo delle primarie, cioè se non si consente agli elettori con il proprio voto di scegliere il candidato, qualora il premier, com'è prevedibile sulla base dei dati storici di cui disponiamo, non sia anche il leader della coalizione, si produce la realtà che abbiamo dinanzi. Rodotà, ascoltato dal Comitato forma di governo, ha precisato che il potere di scioglimento intanto ha un senso in quanto viene esercitato contro la propria maggioranza. Infatti, delle due l'una: o il potere di scioglimento è esercitato contro la minoranza o con riferimento alla propria maggioranza. È ben chiaro che nel primo caso esso diventa uno strumento autoritario, per cui guai se nel meccanismo che si andrà a definire il potere di scioglimento dovesse funzionare per far diventare la minoranza sempre più tale, magari perché il premier pensa di avere il vento in poppa.

La seconda ipotesi è quella riferita alla propria maggioranza. Ebbene, nel caso italiano, dove non c'è né si ipotizza la coincidenza tra *premiership* e *leadership*, sulla base della realtà attuale avremo l'onorevole D'Alema, capo della maggioranza, che presenta la mozione di sfiducia e Prodi, capo del Governo, che scioglie il

Parlamento. Ma per candidarsi con chi, con il Polo? Con il meccanismo indicato, se non c'è coincidenza tra *premiership* e *leadership*, quale primo ministro scioglierà le Camere?

Pertanto, tornando al discorso sugli effetti delle primarie, se la forma di governo e la legge elettorale non vengono organizzati in modo tale da realizzare la coincidenza tra leader della maggioranza e capo del governo, lo stesso potere di scioglimento diventa insignificante perché il primo ministro diventa ingabbiato dalla propria maggioranza e, semmai dovesse azionarlo, con il collegamento obbligatorio su scheda non avrebbe mai uno schieramento al quale richiamarsi.

So che lei è favorevole – perché lo ha dichiarato più volte – a far sì che ci sia coincidenza tra *premiership* e *leadership*, le proposte, però, debbono essere conseguenti e noi proposte su questo versante non ne abbiamo viste.

Concludendo, onorevole presidente, siamo molto interessati ad una riforma che rappresenti un punto di avanzamento. Nessuno sostiene che nel meccanismo proporzionale o in quello parlamentare non ci sia coerenza o che non si possano produrre certi risultati; ci pare, però, che in una società politicamente omogenea questo problema rilevi poco. In Germania, per esempio, la natura fortemente strutturata di quella società porta il sistema proporzionale a funzionare ed a consentire, senza bisogno di congegni o artifici, che il leader del partito che prende più voti diventi cancelliere. La particolarità del sistema tedesco è che nessuno dei verdi o dei liberali sogna di fare il cancelliere, pur nel contesto di un sistema proporzionale, proprio perché c'è una società naturalmente omogenea.

Nel contesto italiano, o si arriva per legge elettorale ad una semplificazione delle forze politiche – e questo noi non lo crediamo – o si parte dalla pluralità, che va recuperata e protetta, per arrivare all'unità attraverso un passaggio successivo. In Francia, dove c'è una società politicamente eterogenea, questo problema è stato vissuto in modo più vicino

al nostro; non dobbiamo ripetere quel modello, ma dettagliarlo e vedere se, preservando la ricchezza e l'articolazione delle forze politiche, possiamo definire meccanismi per cercare il bipolarismo non sul versante della riduzione per decreto dei partiti politici ma su quello di chi governa. In effetti, il tentativo francese non è stato quello di impedire, anche come linea di tendenza, di raggiungere il bipartitismo, ma quello di spostarsi sull'altro versante, preso atto che i meccanismi proporzionali e il doppio turno da solo non funzionavano. Si sono resi conto che bene o male, con gli effetti di trascinarsi che la divaricazione in due schieramenti comporta sull'elezione del Presidente della Repubblica, alla fine anche il sistema politico ci ha guadagnato.

Allora noi proponiamo sommessamente di sperimentare fino in fondo anche questa strada: probabilmente su un versante o sull'altro troveremo la via per risolvere in positivo e con un sostanziale avanzamento il problema dell'equilibrio dell'assetto istituzionale italiano.

MAURIZIO PIERONI. Parto dalla questione posta nell'ultimo intervento dall'onorevole Nania, una questione di tale importanza che io stesso mi sento di doverla condividere: quella dell'identificazione tra la *leadership* della maggioranza e la responsabilità di governo. Lo ripeto, è questione che anch'io condivido profondamente; non solo se fossi verde tedesco, ma anche come verde italiano auspicherei che si verificasse anche qui ciò che accade in Germania, ma vorrei dire al collega Nania che non vedo alcun modo formale né costituzionale né legale (nel senso della legislazione ordinaria) che possa legare questi due anelli per costrizione.

Ciò che il collega Nania faceva osservare è appunto che in Germania nessuno immagina di mettere in discussione questo dato, è la società civile tedesca che traduce sul piano politico un costume. Analogamente, è la società civile inglese che traduce sul piano politico un costume; non è vero, infatti, che in Inghilterra ci siano due partiti: c'è un partito liberale

che ha più o meno la stessa consistenza elettorale di alleanza nazionale ed ha ben 46 eletti alla Camera dei comuni e in linea teorica nessuno impedirebbe in Inghilterra la necessità di affrontare in maniera drammatica, vista la scarsa abitudine storica, problemi di coalizione ove la distribuzione dell'elettorato avvenisse in maniera diversa.

Non si possono trovare ortopedie costituzionali o legali che inducano la modificazione dei costumi reali del paese e, anche ove noi le trovassimo, nessuno potrebbe impedire ad una coalizione di scegliere come leader per il premierato quello che considera più appetibile per l'elettorato, perché nessuno rinuncia a vincere le elezioni in partenza. Potremmo perfino produrre l'effetto di introdurre nel nostro paese il costume di distinguere tra una *leadership* formale e una sostanziale e di costringere i partiti di maggioranza relativa di una coalizione a scegliere una *leadership* appetibile per il governo occultando il leader reale del partito.

Non voglio accantonare la questione perché la considero centrale e credo che tutti dovremo assumerla come un fatto di costume delle forze politiche, ma non riesco a capire in quale modo si possa sciogliere un nodo di questo tipo. Non credo che esista una soluzione e non ho trovato negli interventi che sono stati svolti in proposito alcuna indicazione in positivo, che studierei con attenzione e passione. Il modello francese non dà indicazioni in questo senso.

Accolgo con piacere il fatto che il collega Nania sottolinei che la semplificazione del processo politico non si attua per decreto, perché più il modello si ingessa e più si creano nicchie. Se mi è consentito un esempio di carattere ambientalista, vorrei dire che si ottiene lo stesso effetto che si ha quando si depositano scogliere per proteggere la spiaggia: il fenomeno erosivo si sposta altrove amplificandosi notevolmente. Ogni elemento di forzature rispetto alle dinamiche reali della società non fa che spostare i problemi altrove, aggravandoli; il che non significa che bisogna andare indifesi ri-

spetto alle dinamiche reali, ma solo che non si può pensare di prendere la storia per i capelli e portarla dove si ritiene giusto. E aggiungo: per fortuna.

Così anch'io mi sono avventurato nella discussione del quarto punto della sua relazione, presidente, e mi sono fatto affliggere dalla malattia che colpisce tutta la Commissione, che considero una presbiopia effettiva. Non ho mai amato la retorica della divaricazione tra paese reale e paese legale e tutti i falsi moralismi che si nascondono dietro di essa, mi pare però fuori discussione che ciò che avviene nella società italiana, e che per quanto attiene ai nostri lavori corrisponde all'oggetto dell'interesse del Comitato forma di Stato sotto la voce « federalismo », sia di un'intensità, di una drammaticità e di un'urgenza che di gran lunga superano tutte le altre questioni.

Lei, nella sua relazione, l'ha definita l'architave del progetto di revisione costituzionale; io direi il sommario, l'indice di risposte urgenti, necessarie, indifferibili da dare per impedire che questo paese si laceri sul serio. Qualunque motivazione, per quanto alta, per quanto nobile, per quanto legata ai valori più profondi del nostro mandato, che impedisca a questa Commissione di dare una risposta su quel fronte farebbe fallire il nostro ruolo di parlamentari della Repubblica italiana ancora prima che di membri di questa Commissione.

Se solo riuscissimo a dare risposta su quel fronte, avremmo compiuto – secondo me e secondo il gruppo che rappresento – la parte sostanziale del nostro dovere nella contingenza attuale della vita della Repubblica.

Per questo invito a riflettere ed escludo che il dibattito odierno possa concludersi con un voto di indirizzo, il quale esporrebbe la Commissione ad una situazione di precarietà totale per il prosieguo dei lavori di revisione della Carta costituzionale, intanto perché non vi è alcuna certezza che qualunque maggioranza si determini qui, trovi corrispondenza nelle aule parlamentari e in secondo luogo perché metteremmo le nostre conclusioni

e quello stesso voto di indirizzo nelle mani degli assenti ai lavori di questa Commissione.

Chiunque vincesses in un voto di indirizzo odierno otterrebbe una vittoria di Pirro che si consuma sui giornali domani o magari, se proprio si vuol forzare la mano, l'alibi per uscire sbattendo la porta se la propria posizione non passa. Riteniamo che, per quanto importanti, le questioni di cui stiamo discutendo, le questioni che trovano rispondenza all'esterno di questa Commissione, sotto diverse sigle a cominciare da quella dei Cobac, abbiano lo stesso peso nella storia del nostro paese in questa fase delle questioni sottese alla voce federalismo.

Purtroppo il dibattito, così come è andato sviluppandosi, non ci consente di entrare nel merito delle quattro voci di fondo del nostro lavoro (mi riservo di farlo quando avremo gli articolati; spero che riusciremo ad arrivare a quel punto). Per il momento, per quanto attiene alla sua relazione ed in particolare alla voce federalismo, che da sola giustifica l'esigenza di dare un esito positivo ai lavori della Commissione, mi limito a sottolineare un eccesso di timidezza, forse soltanto espositiva e non nei contenuti. Però, quando si parla di processo, di obiettivi che si svilupperanno nel tempo, mi sovrviene l'esperienza storica del regionalismo.

PRESIDENTE. Se lei pensa che le regioni siano in grado di esercitare domani la piena potestà...

MAURIZIO PIERONI. Assolutamente non lo penso, però credo che ciò che andiamo a scrivere debba costituire uno strappo rispetto alla situazione attuale, un elemento di discontinuità, di profonda innovazione e temo – questo sì – molto più di quanto temo la possibilità di restare imbalsamati sulla questione forma di governo, che nella gestione concreta possa avvenire la stessa cosa che è avvenuta a suo tempo con il regionalismo, vale a dire che scriviamo

cose che restano sulla carta per troppo tempo rispetto alle esigenze reali.

PRESIDENTE. Propongo che i lavori riprendano alle ore 16, anche per consentire consultazioni tra i gruppi.

Informo che sono iscritti a parlare sette colleghi (forse otto, in quanto uno si è riservato); ciò ci consentirà di assumere anche le decisioni conclusive che saranno le seguenti: la nomina dei relatori, la determinazione dei termini temporali entro i quali i relatori dovranno presentare alla Commissione plenaria le relazioni e gli articolati sulle diverse questioni. Per quanto riguarda la forma di governo è rimasto in sospeso il problema del mandato da attribuire al relatore poiché egli ha sviluppato due schemi alternativi. Non essendo stata accolta l'ipotesi di compromesso che ho presentato nella mia relazione, la questione deve essere risolta o attraverso un voto di indirizzo sulla base della proposta avanzata dal presidente Urbani, oppure attraverso l'ipotesi affacciata di un approfondimento parallelo. In sostanza, il comitato dovrebbe presentare alla Commissione due testi sui quali si discuterebbe e si voterebbe per l'adozione di un testo base. Ciò rinvierebbe il momento della votazione alla data in cui in Commissione plenaria sarà avviato l'esame degli articolati e quindi il voto non sarebbe più genericamente di indirizzo, ma consisterebbe nell'adozione di un testo base.

Sulla base della discussione e dei colloqui che è opportuno si sviluppino tra i gruppi, avvanzerò la mia conclusiva proposta.

La seduta, sospesa alle 13.20, è ripresa alle 16.20.

PRESIDENTE. Riprendiamo i nostri lavori con l'intervento dell'onorevole D'Onofrio.

FRANCESCO D'ONOFRIO. Presidente, ho chiesto la cortesia di poter intervenire all'inizio della ripresa pomeridiana dei nostri lavori – se non vi fossero stati ostacoli da parte di altri colleghi – perché vorrei cercare di introdurre un elemento

di riflessione sul punto, per così dire, complicato che è emerso in riferimento alla decisione del come proseguire i nostri lavori dopo la relazione generale del Presidente. Io sono tra coloro i quali ritengono che si possa proporre la decisione sulla scelta del modello di Governo a quando la bicamerale avrà esaminato e votato le parti di riforma costituzionale concernenti lo Stato ed il Parlamento. E quindi riterrei improprio in questo momento decidere conclusivamente il tipo di governo adatto al nostro paese, perché nel corso di questi mesi ho manifestato più volte il timore che questione di governo e questione della giurisdizione fossero diventate le sole questioni di interesse della riforma costituzionale, dando per scontato che Stato e Parlamento rimanessero così come li avevamo ricevuti, salvo qualche aggiustamento marginale.

Dalla relazione del presidente e dai lavori svolti in questi mesi, mi sembra che invece emerga con molta evidenza che noi saremmo orientati ad un'ipotesi di modello di Stato che definiamo federale e ad un'ipotesi di Parlamento radicalmente diversa dal Parlamento che abbiamo conosciuto sino ad ora. Ebbene, io ritengo che, pur non essendovi automatismi, tra forma di Stato e forma di governo, tra Parlamento e forma di governo non vi è dubbio che vi sia una qualche correlazione. E questa correlazione non può prescindere né dai poteri che vengono attribuiti alle organizzazioni costituzionali periferiche (enti locali e regioni), né dal modo con il quale il Parlamento ritiene di organizzare la funzione di governo e la funzione di garanzia, perché funzione di Governo e funzione di garanzia, da un lato, e struttura dei poteri costituzionali centrali e periferici, dall'altro, influiscono non soltanto, dal punto di vista strettamente costituzionale, sul tipo di governo da ritenere il migliore, ma anche sulla concreta valutazione di come le forze politiche e sociali si organizzano sul territorio.

Questo orientamento forse è venuto maturando di più in coloro i quali hanno con più assiduità riflettuto sull'insieme

delle riforme costituzionali: il presidente della bicamerale, i nostri amici e colleghi vicepresidenti, i relatori istruttori dei quattro comitati, coloro i quali hanno partecipato assiduamente alle sedute dei comitati e che sono anche qui oggi presenti dall'inizio dei nostri lavori. Penso che questa riflessione oggi giunga ad una maturazione che fa ritenere la questione del governo ovviamente importante ma certamente più influenzata dalle decisioni relative allo Stato ed al Parlamento di quanto non ritenessimo all'inizio dei nostri lavori. Non era detto da nessuna parte che l'esito del modello di Stato andasse verso un fortissimo decentramento politico, addirittura giungendo — come il presidente ha detto nella relazione di ieri e come noi del comitato forma di Stato abbiamo detto in misura larghissima — a rompere quella identificazione tra Repubblica e Stato che in qualche misura ha rappresentato il segno di uno Stato centralistico, che ha costituito per oltre cento anni il modo con il quale la società italiana si è organizzata a Stato (per riprendere un'espressione frequentemente adoperata dall'onorevole De Mita, il quale non perde mai l'occasione di sottoporre alla nostra valutazione il come una società diventa Stato e il come le istituzioni sono il modo attraverso il quale una società diventa Stato).

Questa riflessione è stata condotta in questi mesi da noi e tende ad affermare una idea di ripartizione radicale del potere politico tra centro e periferia alla quale diamo il nome di struttura federale (saranno poi gli studiosi a definire se il federalismo italiano è più simile a quello tedesco o a quello americano o a quello austriaco: ritengo che finirà con l'essere molto più figlio della storia italiana di quanto non sia figlio dei diritti costituzionali comparati), perché abbiamo detto che dovrà essere un federalismo basato su tre elementi costitutivi: enti locali, regioni e Stato, e quindi anche, potenzialmente, su tre modi di organizzare la politica negli enti locali, nelle regioni e nello Stato. Questa svolta federalistica, affermata e percepita da taluno più di quanto non

capiti di verificare in altri, è all'origine anch'essa del modo di intendere la nuova funzione di governo riferita alla funzione di garanzia organizzata nel Parlamento nazionale.

Anch'io condivido l'opinione che stamane ho sentito ripetere dall'onorevole De Mita, e cioè che il bicameralismo italiano non è quella sorta di ferro vecchio, inservibile, inutile e privo di senso, come troppe volte si è sentito ripetere. Ritengo tuttavia che le ragioni per quel tipo di bicameralismo siano venute meno e l'ipotesi di dar vita a due camere elettive, popolari dirette, distinguendo la funzione di governo da quella di garanzia, rappresentanti una innovazione culturale, politica ed istituzionale di rilievo, probabilmente fino ad ora non sufficientemente percepita né tra coloro i quali sono preposti alla definizione legislativa della nuova Costituzione, né tra coloro i quali dedicano attenzione sui giornali, sui settimanali e sulle riviste di diritto costituzionale a questa novità. Mi sembra che tali novità debbano trovare nel nostro lavoro più attenzione di quanta non sia stata prestata fino ad oggi. Se queste due novità vengono percepite per ciò che esse significano, e cioè una modifica profonda del modo con il quale la politica si organizza a Stato nel nostro paese, credo che anche la questione del modello di governo finisca con l'assumere una caratteristica meno violentemente e virulentemente ideologica di quanto non sia stato probabilmente nel dibattito politico italiano da molto tempo a questa parte, almeno da due o tre anni.

Se il presidente, nel procedere ad una indicazione di nomina di relatori, ai quali assegnare sulla base del lavoro svolto nei Comitati il compito di presentare testi base e relazioni in un arco di tempo breve (nei prossimi giorni), desse anche una indicazione di binari, come mi è sembrato di capire dalla relazione generale di ieri, tali binari devono ragionevolmente essere almeno largamente condivisi nella Commissione; deve cioè esserci una maggioranza che consenta con questi binari. Mentre mi è sembrato di capire che il

binario del federalismo e quello di un bicameralismo differenziato per funzioni di governo e di garanzia non incontrano nella Commissione opposizioni radicali, alternative, tali che il nominare i relatori su questi due temi, con binario predeterminato, sia possibile, qualche elemento di dubbio vi è in ordine al tempo nel quale la scelta del modello di governo possa essere assunta.

Questa è la ragione per la quale più che una differenza radicale di schemi vi è, in questo momento, bisogno di ricongiungere i tempi della riflessione della proposta, perché non escludo che tali tempi possano portare ad una decisione più largamente condivisa in ordine al modello di governo, il quale innegabilmente ha bisogno di essere percepito anche in relazione ai sistemi elettorali. Perché così come dire sistema presidenziale può non significare nulla, se non si sa come si forma il governo e come esso rimanga stabile o meno, dire governo del primo ministro potrebbe significare poco se non si sa se a quel primo ministro vengano o meno dati non tanto questo o quel potere, ma come si giunga ad identificarlo nel voto popolare insieme alla sua maggioranza. Lo si può fare con sistemi di tipo proporzionale-premio, di tipo maggioritario ad un turno (con o senza premio), oppure maggioritario a due turni, questa non è una variabile irrilevante al fine non tanto della definizione del sistema di governo, quanto al fine - ripeto - di capire in quale paese e in quale Stato va ad operare questo governo.

Se noi ritenessimo di essere di fronte ad una pluralità di partiti politici tutti territoriali, nessuno dei quali desideroso di comporsi a governo del paese, come oggi è il caso della lega nord, partito territoriale che non vuole essere componibile con alleanze di governo nazionale, ci troveremmo di fronte al problema molto serio della scelta di un sistema elettorale. Infatti un sistema favorirebbe la separazione, un altro la renderebbe più difficile; uno solleciterebbe l'unità nazionale, l'altro sarebbe indifferente rispetto

ad essa; l'uno porrebbe la responsabilità della garanzia dell'unità nazionale sul Capo dello Stato ad elezione popolare diretta, l'altro invece sul Capo dello Stato ad elezione da parte di un'assemblea rappresentativa del Parlamento nazionale degli enti locali.

Intendo dire che la forma di governo, esclusivamente accentrata sulla scelta del primo ministro e dei suoi poteri, rimane in qualche misura monca rispetto al raccordo con il Capo dello Stato, al raccordo di entrambi con l'unità nazionale, alla funzione di governo distinta da quella di garanzia, al modo con il quale si favoriscono o meno le alleanze per il governo nazionale e, quindi, la formazione di coalizioni o di partiti capaci di governare il paese. In un certo senso mi sembra che la scelta del modello di governo, riguardando Capo dello Stato e capo dell'esecutivo, organizzazione del governo ed eventuale struttura tendenzialmente monopartitica o pluripartitica della governabilità del paese, non sia indifferente rispetto allo Stato ed al Parlamento che risulta eletto. Quindi, avendo ascoltato stamane l'intervento del collega Urbani, che ha posto la questione della certezza degli esiti, credo di poter dire che la sua domanda era, si deve andare al voto di indirizzo, perché la richiesta è di avere la scelta del Governo del primo ministro come modello principale, che la si assuma nella solennità di un voto, il quale non è la premessa del suo intervento, ma una conseguenza rispetto ad una necessità indicata dal presidente o dal relatore. Se invece si ritenesse che sulla scelta del modello di governo la prosecuzione di un approfondimento sul modello cosiddetto semipresidenziale sia quello del primo ministro, rimettendo la scelta finale al tipo di Stato e di Parlamento che risulta eletto, questa mi sembra una possibilità la cui saggezza complessiva non dovrebbe sfuggire né al presidente della Commissione, né alle parti politiche in essa presenti.

Quando abbiamo detto che vorremmo capire qual è il ruolo del Capo dello Stato e del Capo del governo, dei poteri del-

l'uno e dell'altro, dell'investitura popolare diretta dell'uno o dell'altro, e in che modo si raccorda tale investitura con i soggetti politici che concorrono a formare le alleanze di governo, abbiamo posto una questione innanzitutto di ingegneria istituzionale soltanto per la parte marginale, ma è di politica costituzionale per la parte più rilevante. Al riguardo vorrei fare un'osservazione rivolta soprattutto ai colleghi che militano nei partiti cosiddetti maggiori: mi riferisco al PDS, a forza Italia e ad alleanza nazionale. Provenendo da un partito che a lungo è stato perno del sistema di governo del nostro paese, con un consenso che ha oscillato tra il 40 ed il 35 per cento per oltre quarant'anni, con la punta del 48 per cento nel 1948, ho difficoltà a considerare « partiti maggiori » quelli il cui consenso raggiunge il 20-21 per cento. Sono partiti certamente più grandi del CCD, del CDU, dei popolari, dei partiti minori, però sono partiti medi. Allora, il partito medio...

PRESIDENTE. L'aggettivo maggiore è comparativo, non è assoluto. Quindi esprime un concetto relativo.

FRANCESCO D'ONOFRIO. Questo è il problema di fronte al quale ci troviamo, perché se avessimo partiti, il cui consenso diffuso nel paese raggiungesse la funzione di governo con un piccolo aiuto, comprenderei leggi elettorali di un tipo anziché di un altro. Ma allo stato delle cose, la situazione è difficilmente modificabile; poiché questi partiti hanno bisogno di coalizioni persino più di quanto non abbia avuto bisogno la democrazia cristiana, è ovvio che sistemi di governo devono partire dalla logica della coalizione, favorendone le aggregazioni, molto più che dalla logica dei singoli partiti.

Questa scelta del modello di governo, che va compiuta appena assunta la decisione sul modello di Stato e di Parlamento, mi sembrerebbe orientata in un senso anziché nell'altro alla luce delle questioni centrali: dove collocare la funzione di garanzia dell'unità nazionale — se nel voto popolare diretto o no —, dove

collocare la funzione di governo del paese – se in un capo del governo o in un capo dello Stato – dove collocare la funzione di garanzia nel Parlamento. Tali questioni rimangono aperte nel nostro dibattito; le ritengo già sufficientemente chiuse sulla base dei lavori dei Comitati forma di Stato e Parlamento, ma probabilmente questa valutazione non è ancora acquisita alla riflessione di tutti.

Per concludere, signor presidente, in questo momento mi rimetto soprattutto ad una sua valutazione, essendo quella del procedere lungo una strada anziché l'altra una decisione che lei ha voluto assumere sulle sue spalle, perché non era scritto da nessuna parte che ieri dovesse esserci una relazione generale del presidente; potevano esserci le relazioni dei Comitati, per poi andare ai voti di indirizzo sulle questioni che ogni Comitato giudicava aperte. Avendo il presidente ritenuto tutto sommato superabile la fase dei voti di indirizzo, mi sembrerebbe un atto di intelligenza e di saggezza, nell'interesse della grande riforma che si profila come possibile, assumere il larghissimo consenso sui risultati dei due Comitati ai quali ho fatto riferimento – forma di Stato e Parlamento – ed assumere altresì il perdurante stato di incertezza sul modello di governo. Potrebbe dare al relatore, come ho sentito dire dal collega Mussi stamani il mandato (non ricordo quale sia stata la formulazione) di mantenere le proposte sulla forma di governo, in modo che non esista una scelta pregiudiziale che assumiamo da oggi, sapendo non che si dovrà comunque prendere, ma che potrebbe persino capitare, dopo le valutazioni e le votazioni sulle altre due parti, di non dover scegliere tra modelli, perché la coerenza finale potrebbe portare in modo automatico ad un risultato o ad un altro senza che la bicamerale debba assumere decisioni diverse.

Mi rimetto quindi alla sua valutazione, sulla base del lavoro anche comune svolto in queste settimane perché la decisione finale sia la più utile per la prosecuzione dei lavori della nostra Commissione.

LEOPOLDO ELIA. Desidero anzitutto fare una precisazione, non dirò per fatto personale, ma quasi, che considero per tale motivo « fuori quota ».

Stamattina sia il collega Rebuffa che il collega D'Amico hanno ritenuto che dalla mia proposta in tema di presenza vera dei « regionali » e degli esponenti delle autonomie locali nella seconda Camera nascesse una forma di tricameralismo. Questo non è esatto – lo voglio precisare subito – perché il procedimento legislativo toccherebbe esclusivamente due deliberazioni: quella della Camera politica, che interviene nel procedimento della formazione di certe leggi e quella della commissione delle autonomie territoriali, il cui intervento, naturalmente sarebbe previsto soltanto per alcune leggi riguardanti l'ente regione, gli enti locali, oltre che alcune leggi finanziarie. Si passerebbe immediatamente da una Camera politica a questa commissione con poteri deliberanti che agisce, per conto e in nome della seconda Camera, appunto come una commissione deliberante. Vi sarebbero, dunque, due deliberazioni come in tutti i procedimenti legislativi bicamerali. Il tricameralismo è tenuto rigorosamente fuori; si avrebbe solo se, accanto alle due Camere come noi le conosciamo, dovesse intervenire la Conferenza Stato-regioni o altro; allora sì, in quel caso ci sarebbero tre Camere.

Vengo all'argomento più rilevante del mio intervento, ossia al problema della forma di governo, integrando i motivi per gli apprezzamenti positivi all'indicazione contenuta nella relazione del presidente che stamattina sono stati motivatamente espressi dal presidente De Mita.

È vero che c'è stato, come ha sostenuto il presidente D'Alema, un avvicinamento tra le posizioni di partenza, un avvicinamento serio in cui il gruppo del partito popolare ha dato un contributo che ritengo rilevante. Come popolari siamo partiti da un'impostazione tipica delle costituzioni parlamentari del secondo dopoguerra, che sono ancora rigorosamente parlamentari. Perché abbiamo scelto la Germania, il cancellierato? Perché l'Inghilterra non ha una costituzione scritta,

la sua vita costituzionale è basata su convenzioni, come sappiamo. Allora, partendo dalla Legge fondamentale tedesca del 1949, abbiamo sostenuto una formula che certamente era la meno lontana da quella cui pensiamo noi, perché per lo meno la metà dei deputati sono eletti in collegi uninominali con una forte spinta aggregativa. Da quella posizione di stretta osservanza parlamentare siamo addivenuti, invece, ad una norma precisa. Vorrei dire al collega Rebuffa – leggerà poi questa parte del mio intervento – che l'incertezza, la nebbia da lui lamentata non esiste perché in realtà sia nella esposizione Salvi sia nella relazione D'Alema vi è una regola chiaramente espressa: la necessità di una dichiarazione preventiva di collegamento tra candidati al Parlamento e alla carica di primo ministro, un collegamento risultante dalla scheda elettorale. Se l'ordinamento prevede una norma di questo genere a monte di tutto il procedimento elettorale congiunto, non vedo dove sia la genericità, l'incertezza, la nebbia che graverebbe su questa proposta; è un voto unico con cui l'elettore raggiunge i due obiettivi dell'investitura del candidato al premierato e del candidato nel collegio in cui si vota. Far risultare il nome del candidato premier sulla scheda faceva già parte del programma dell'Ulivo; inizialmente non eravamo favorevoli a tale evidenziazione, però in nome della legittimazione democratica e della esigenza della sua visibilità, abbiamo accolto la proposta. Al presidente Cossiga dico che non si tratta di un premier sussurrato – è una battuta spiritosa – bensì di un premier gridato sui tetti di tutta Italia, com'è avvenuto nel caso della candidatura Prodi.

Ulteriore sacrificio compiuto a favore della legittimazione democratica è rappresentato da quel di più di legittimazione richiesta dalla situazione italiana: più vi è frammentazione, più vi è difficoltà di ricavare, con il sistema elettorale vigente, una maggioranza coesa, più è necessaria la visibilità della legittimazione democratica.

Altro sacrificio: apertura alla conferma parlamentare implicita, cioè ricorso eventuale alla conferma che, per esempio, in Inghilterra è data da voti successivi alla nomina del primo ministro (mi riferisco ai voti sul discorso della regina), mentre in Svezia per confermare la fiducia è sufficiente che non sia presentata una mozione di sfiducia votata a maggioranza assoluta.

Sul piano parlamentare avremmo preferito una investitura esplicita, ma siamo disposti, come l'onorevole Cossutta, ad arrivare anche a situazioni più ellittiche; in nome dell'efficienza arriviamo anche allo scioglimento sul tipo della Costituzione svedese del 1974: siamo disposti ad introdurre questo potere, che non è tanto una blindatura, come potrebbe sembrare a prima vista, quanto una formula che consente al premier di far valere un suo giudizio circa la corrispondenza tra una volontà parlamentare sopravvenuta, in base a eventi successivi, o una volontà contraria o una volontà che si ponga in netto contrasto, per il cambiamento della maggioranza, e quella originaria sancita dal popolo, permettendogli così di ricorrere al giudizio popolare.

Dunque, siamo per una indicazione condizionante con scelta popolare, non elezione diretta; in questo caso infatti, logica vorrebbe che si rendesse impossibile l'ipotesi stessa di contrarietà tra volontà parlamentare e volontà popolare e, comunque, sarebbe necessario un automatismo che invece rifiutiamo, perché vogliamo dare al Presidente quell'arma che già hanno usato in Germania Kohl nel 1982-83 e Schmidt alcuni anni prima. Non vogliamo quelle modalità automatiche che irrigidiscono la vita costituzionale.

Noi abbiamo dato, potremmo dire; gli uomini del Polo invece (questo è il punto delicato) sembrano arroccati su un semi-presidenzialismo di tipo francese che definirei piuttosto dogmatico, perché le obiezioni sollevate da Rodotà e da Galeotti al sistema francese non hanno trovato una risposta adeguata. Non proponiamo qualcosa di arcaico, come sostiene il collega Rebuffa, perché quello che si realizza con

altri mezzi in Inghilterra, in Germania, in Spagna e in Svezia non può essere definita regola arcaica se è regola rispetto all'eccezione francese.

D'altra parte, il sistema francese andrebbe chiarito. Nonostante manchi nella Costituzione scritta, volete trascrivere nella traduzione italiana il potere di revoca oltre che quello di nomina del primo ministro? Volete che lo scioglimento sia limitato come nell'ipotesi del comitato Speroni, relazione Ciaurro, ossia condizionato alla sfiducia al Governo o addirittura su richiesta – il che è alquanto teorico – dei due terzi dei membri della Camera? Sono ulteriori specificazioni che ancora mancano rispetto ad un testo comune che fosse da voi presentato.

La verità è che abbiamo serie obiezioni da sollevare rispetto al sistema francese, non perché riteniamo che sul premierato si possa raggiungere una convergenza più ampia. Né abbiamo delle riserve sul semipresidenzialismo ritenendolo autoritario. Questo aspetto va chiarito. Quando Chirac parla di un deficit di democrazia rispetto al sistema del suo paese, lo fa come noi parliamo del deficit di democrazia per l'organizzazione dell'Unione europea: cioè non diciamo che quel sistema è autoritario, ma sosteniamo che avendo il Parlamento pochi poteri ci sembra che l'organismo soffra di un deficit di democrazia. È la stessa cosa che sostiene Chirac per la Francia. Il che non significa che il sistema sia autoritario; vuol dire che in ordine al requisito « l'Italia è una Repubblica democratica » vi sono delle gradazioni, nel senso che ci può essere un di più o un di meno. Non è casuale che mentre in Inghilterra parla di monarca eletto solo qualche autore di una ventina di anni or sono, in Francia il discorso sulla monarchia elettiva è estremamente diffuso tanto da essere di uso comune.

Intendo sostenere che le obiezioni del collega Fisichella al sistema francese, all'accumulo di cariche di Capo dello Stato e di capo del governo, o al supergoverno, colpiscono nel segno, perché l'elezione diretta del Capo dello Stato crea anomalie

nei regimi parlamentari, mentre nel regime presidenziale americano tutto è chiaro. In un regime parlamentare l'elezione diretta del Capo dello Stato rende quest'ultimo potentissimo politicamente, ma del tutto irresponsabile, direi radicalmente, naturalmente irresponsabile rispetto all'Assemblea nazionale. C'è di più: mentre con il nostro premier forte, individuato con indicazioni condizionanti, si ha la scelta immediata del primo ministro, in Francia il Presidente della Repubblica può nominare chi vuole, può preferire la Cresson a Rocard. In Francia dov'è il contatto diretto tra elettorato e primo ministro quando si verificano salti e scarti del genere? Né è casuale che in Francia dal 1959 al 1993 non si sia arrivati ai cinquanta governi italiani ma comunque a venticinque, che è già molto di più non dico degli otto cancellieri tedeschi, ma anche dei governi inglesi. Quindi, nel sistema francese manca l'immediatezza della scelta di chi governa, per lo meno nel caso che non vi sia la coabitazione, che non è certo la regola.

Il presidente è arbitro; una presidenza che nel caso di Mitterrand è stata anche capricciosa in qualche momento, con scelte che fuoriuscivano totalmente dalle preferenze parlamentari. Perché, allora, acquisire una democrazia che è tutta di investitura, che rende invulnerabile colui che, quando ha i poteri, è il capo di una maggioranza? Sono stati rilevati anche nella relazione del presidente D'Alema i rischi che si corrono nell'essere contestualmente capo dello Stato e di una maggioranza?

È il modo di esercizio? Ci interessiamo soltanto della democrazia di investitura, ma ci vogliamo occupare anche del modo di esercizio dei poteri? Lo scioglimento di Chirac ha interrotto l'importante dialogo avviato sulla riforma dello Stato sociale; lo ha interrotto brutalmente, perché non ci fossero le elezioni quando su quel dibattito e sulle sue conclusioni si fossero dovuti pronunciare maggioranza e opposizione.

Il nostro premierato forte è anche suscettibile di più sviluppi sul piano elet-

torale. Abbiamo bisogno di una legge elettorale appropriata; Mattarella ne ha già offerto un primo tipo: « resecare » dalla quota proporzionale un premio che faccia raggiungere la maggioranza assoluta a chi ha la maggioranza relativa – entro certi limiti – per il governo.

Lo scioglimento possibile – non automatico – fa cadere anche le accuse di rigidità che in qualche caso sono state rivolte al modello del premier forte. Credo che questo sistema non rigido, che ha in sé elementi di flessibilità, dia risposta anche all'obiezione dell'onorevole Cossuta, che questa mattina ha parlato di un premier onnipotente. Nella sostanza è un premier che ha gli stessi poteri del cancelliere tedesco, del premier inglese, del presidente del Congresso spagnolo, che può sciogliere prima della presentazione di una mozione di sfiducia costruttiva; secondo l'ipotesi del collega Salvi lo scioglimento potrebbe avvenire prima del voto sulla sfiducia costruttiva; una terza ipotesi – quella svedese – prevede che lo scioglimento potrebbe intervenire anche dopo la sfiducia. Si tratta di scegliere, ma stiamo parlando di poteri che non sono una singolarità nel diritto costituzionale comparato.

Se le cose stanno così, bisogna dire che il punto di incontro non dovrebbe essere tanto lontano. Paradossalmente c'è un tanto di verità in quello che ha detto questa mattina l'onorevole Cossutta (e mi dispiace che non sia stata percepita dagli esponenti del Polo). Cossutta ha detto che, in fondo, il presidente D'Alema con il suo premierato forte ha travestito una forma di sostanziale presidenzialismo. Non sono d'accordo, perché a mio avviso è invece una positiva risposta al bisogno di legittimazione democratica. Ma è certo che Cossutta coglie nel segno quando dice che per arrivare all'avvicinamento sono stati compiuti una serie di passi.

Ora abbiamo bisogno di interlocutori politici comprensivi, non di sgangherate insinuazioni come quelle che ha fatto questa mattina l'onorevole Taradash. Abbiamo bisogno di un dialogo serio; il presidente D'Alema ed anche noi popolari

abbiamo lanciato un ponte serio al Polo, un ponte sul quale guardando alla sostanza si può transitare.

Concludo richiamando il grande politologo spagnolo Juan Linz, il maggior teorico delle crisi dei sistemi democratici. Insieme a Sartori formulò un parere per i regimi dell'America del sud: Linz consigliava regimi neoparlamentari, Sartori il regime semipresidenziale francese. In quella occasione Linz disse che, scegliendo un sistema neoparlamentare che abbia requisiti simili a quelli che ci siamo qui sforzati di inserire, si hanno tutti i vantaggi di efficienza e di stabilità del Governo del sistema presidenziale francese evitando quegli inconvenienti, asimmetrie e contraddizioni che anche quest'oggi abbiamo avuto occasione di rilevare.

TIZIANA PARENTI. In questa giornata non si è più parlato – o quasi – del lavoro del Comitato sistema delle garanzie. Giusto per non perdere l'abitudine vorrei accennare brevemente ad una questione di merito (non credo sia questa la sede per riprendere un discorso così difficile) e poi ad un problema di metodo riguardante i nostri prossimi lavori.

Non è d'obbligo né è una scelta di stile ringraziare il relatore, che ha avuto effettivamente l'arte maieutica, nel senso che oggi disponiamo di due ipotesi di lavoro e di discussione molto chiare, molto delineate ed articolate. Forse è l'unico Comitato ad aver prodotto un risultato del genere; credo sia un merito del relatore ed anche della modesta collaborazione che gli abbiamo offerto in una appassionata ma anche corretta discussione. Credo quindi che un ringraziamento al relatore sia condiviso da tutti i commissari del Comitato sistema delle garanzie.

Attraverso questo lavoro siamo giunti, finalmente, a due costruzioni alternative (anche se non completamente alternative) in una visione politica di fondo. In proposito avrò poi occasione di avanzare una proposta rispetto a quanto gli altri Comitati hanno tralasciato: ci sono ipotesi di lavoro, ma sono ancora in gran parte

abbozzate; ciò che non è scritto resta nella mente di chi lo concepisce, ma poi è difficile che possa costituire oggetto di un confronto più diretto e più costruttivo.

Il Comitato sistema delle garanzie ha apparentemente costituito la bandiera della Commissione (ma su questo punto si è dispiegata tutta l'arte della comunicazione...). In realtà era una bandiera un po' falsa: dietro di essa c'era tutto un esercito che non aveva niente a che fare con il problema delle garanzie, ma era interessato ad altre questioni – all'esame di questa Commissione – indubbiamente di grandissima rilevanza.

Oggi, improvvisamente la situazione si ribalta: il Comitato sistema delle garanzie rischia di scomparire; è stato messo all'ultimo posto della nostra discussione ed improvvisamente ci accorgiamo di quali sono i problemi esistenti. Sono numerosi ed attengono ad una costruzione dello Stato in cui ogni potere controlli e sia controllato. In definitiva, i timori di tutti rispetto alle diverse forme di Stato e di governo riguardano la necessità di evitare la presenza di un potere incontrollato o scarsamente controllabile. Era questo il problema che stava – e sta tuttora – alla base della discussione svolta in sede di Comitato sistema delle garanzie: una costruzione costituzionale nella quale i controlli siano circolari, nella quale i pesi ed i contrappesi consentano la formazione di una democrazia solida. Mi pare sia un problema comune a tutte le riforme.

Queste due « colonne » sono state ben impostate dal relatore, perché – pur con i suoi punti di vista e le sue preferenze, come è giusto che sia – egli ha articolato precisamente e circostanziatamente tutto ciò che è emerso in maggioranza o in minoranza, cioè le due concezioni diverse, sul punto fondamentale dei pesi e contrappesi.

Quali sono i problemi fondamentali che sono stati precisamente articolati? Lei, presidente, ha richiamato il nostro lavoro con un *excursus* piuttosto sintetico, anche se puntuale. Direi, però, che l'aspetto da lei maggiormente evidenziato è stata l'implicazione della scelta politica

fra l'una e l'altra « colonna ». Non vorrei interpretare male il suo pensiero (per poi essere smentita, come i giornalisti...), ma quando lei ha parlato di opzioni che « implicano scelte politiche » ha voluto praticamente dire, a mio avviso, che l'una o l'altra ipotesi, che pure si avvicinano in alcuni principi fondamentali, sono in fondo una scelta politica riguardante quella necessità di controlli circolari, di controlli democratici che ciascuna istituzione, ciascun corpo dello Stato deve agli altri poteri dello Stato perché si realizzi un assetto democratico.

Nessuno – e mi pare che i resoconti lo possano testimoniare – ha mai parlato di una diminuzione dell'indipendenza e dell'autonomia della magistratura, ma il pericolo che lo stesso Togliatti nel 1947 prospettava era quello di creare un'indipendenza e un'autonomia che escano completamente dal controllo dello Stato.

In queste ipotesi che si confrontano, più che contrapporsi, la scelta attiene appunto ai controlli democratici che necessariamente debbono esistere in uno Stato civile. Preferire un pubblico ministero all'interno della magistratura o piuttosto che un corpo separato da quello giudicante non è una scelta tecnicistica, ma una precisa scelta politica. Come emerge da tutti gli altri Comitati, essa deriva dalla stessa ansia di essere sicuri che in ogni organismo esistano pesi e contrappesi. Non si tratta – ripeto – di un aspetto tecnicistico ma di una scelta di fondo, alla quale credo la collettività, nella sua stragrande maggioranza, guarda con grande attenzione.

Se non premiassimo un sistema che garantisca il cittadino – qualunque sia la scelta del Governo o del meccanismo parlamentare che venga compiuta; esisterà comunque un apparato di garanzie e soggetti all'interno dello stesso che lo attuino – credo che la nostra riforma sarebbe incompleta e soprattutto incomprensibile alla collettività.

Credo allora che dobbiamo risolvere questa anomalia del caso italiano, che penso sia anomalo più per questo aspetto che per altri. Possiamo anche non farlo,

naturalmente; credo tuttavia che vi sia un obbligo anche di carattere europeo ad agire in tal senso.

Proprio la scienza della comunicazione – se così si può dire – ha ieri informato, ad esempio, che i magistrati del pubblico ministero della procura di Milano hanno costituito un supporto tecnico. Oggi non si legge più una riga sui giornali su questo fatto. Pensate quindi a quale pericolo possa esserci per l'assetto democratico – sto parlando della relazione Frattini, che mi risulta essere stata approvata all'unanimità – in presenza della possibilità che anche istituzionalmente (perché è previsto dalla normativa antimafia che i pubblici ministeri possano avere rapporti con i servizi segreti ed avvalersi delle loro strutture) possano verificarsi commistioni o rapporti non chiari o addirittura attività non trasparenti (per dirla eufemisticamente) rispetto ad un corretto andamento della vita democratica. Ciò è tanto più vero quando questi pubblici ministeri – costituendone i giudici una perfetta fotocopia – non possono né intendono, nella generalità dei casi, essere sottoposti ad alcun tipo di controllo.

Pertanto, rispetto a tutti gli altri corpi dello Stato, ci troveremmo di fronte ad un apparato statale che (come ebbe a dire De Rita, secondo il quale già molti anni fa si era stretto un connubio tra magistrati del pubblico ministero e corpi non sempre trasparenti dello Stato – i servizi segreti – e come abbiamo avuto modo di sapere nel corso di molti anni) può determinare le sorti di una nazione e cancellare, a torto o a ragione, intere classi politiche o addirittura ribaltare i sistemi economici.

Non è una scelta da poco. Quando diciamo – e abbiamo anche sentito insulti al riguardo – che non è necessaria una cultura della giurisdizione anche per i pubblici ministeri sappiamo perfettamente di dire una falsità; né – con tutto il rispetto per il collega Boato e per coloro che sostengono questa tesi – si può pensare che, dopo un concorso di carattere del tutto formale e che non implica alcun tipo di comprensione delle capacità, dell'equilibrio e dell'intelletto del soggetto,

tre anni di permanenza più o meno volontaria in un collegio possano costituire un'effettiva formazione di capacità di giurisdizione.

Abbiamo bisogno di un sistema di giustizia moderno, che sia funzionale alle esigenze della collettività in tutti i settori della politica criminale, ma abbiamo soprattutto bisogno che quest'ultima non sia determinata da soggetti non controllati né controllabili come sono ora i pubblici ministeri.

Abbiamo cioè la necessità di uno Stato che assicuri un controllo rispetto alle scelte della politica criminale. Riemerge quindi l'anomalia dello Stato italiano che si riconosce – questo è l'altro punto fondamentale – nell'obbligatorietà dell'azione penale, sapendo tutti che essa non è possibile, al di là delle buone intenzioni. Inoltre, non è controllabile che l'azione penale sia o meno effettivamente obbligatoria. Non esistono neanche strumenti adatti a tale scopo, tranne un ridisegno delle modalità del controllo e soprattutto delle esigenze di difesa che la collettività pone allo Stato e delle risposte in termini funzionali che lo Stato riesce a dare. Si tratta quindi di un criterio di potere ma anche di responsabilità rispetto alle scelte, che in qualche misura si ritrova in questa « ipotesi 2 », per quanto essa debba essere emendata; è una scelta di fondo non tecnicistica, che implicherebbe un maggiore equilibrio ed una maggiore garanzia per i cittadini.

È stato detto da più parti – mi pare invece che il presidente abbia detto esattamente il contrario da sempre – che questo assetto ridisegnato in pochi punti, ma essenziali (dall'articolo 100 all'articolo 113 della Costituzione) può essere attuato anche mediante legge ordinaria. Abbiamo visto come il cammino della legge ordinaria sia tortuoso, forse anche più di questo, e come – in assenza di un principio costituzionale che faccia da stella polare – sia impossibile adeguare la legislazione ordinaria.

Abbiamo quindi certamente bisogno della legislazione ordinaria perché essa fa parte della regolamentazione dei rapporti

sociali controversi quotidiani, ma sicuramente c'è anche la necessità di un assetto costituzionale che ci dia la garanzia di una separazione tra i poteri e dell'esistenza di un rispetto per i diritti e le libertà dell'individuo, oltre alla obbligatoria difesa dello Stato.

Altri argomenti sono di fondamentale importanza (oltre a quelli sui quali sorvolo perché in questa sede non ci interessano): mi riferisco alla Corte costituzionale. Mi ha obiettivamente colpito un'affermazione del presidente Caianiello, il quale ha detto che siamo una massa di incompetenti. Nessuno lo può escludere — tanto meno noi — essendo difficile (anzi difficilissima) una prova *a contrario*.

MARCO BOATO. Il presidente Caianiello, che fa una critica al presidente D'Alema, cita un testo che non esiste: parla di cinque membri aggiuntivi eletti dalle regioni, che non sono previsti da alcuna proposta sul tappeto.

TIZIANA PARENTI. La prova è difficile sia in un senso, sia nell'altro, naturalmente. Comunque, nel dibattito sulla riforma della Corte costituzionale — per quanto sarà oggetto di discussione — sono stati invece prospettati elementi importanti, uno dei quali (forse il più importante) darebbe una maggiore trasparenza alle pronunce della stessa Corte: mi riferisco alla *dissenting opinion*, che consentirebbe una minore complessità e talvolta un minore consociativismo contenuto in queste pronunce, a volte contraddittorie. Probabilmente, ciò creerebbe ampi spazi per una discussione e per la formazione di opinioni diverse.

Il nostro è stato, quindi, un lavoro estremamente complesso, partito con un progetto ambizioso che già esisteva cinquant'anni fa: mi riferisco al progetto Calamandrei sull'unicità della giurisdizione; abbiamo più o meno abbandonato tale progetto, pur con dei correttivi comunque importanti e nonostante le pressioni che da più parti ci sono pervenute, nella speranza che si possa arrivare davvero ad una trasparenza maggiore anche

della giustizia amministrativa ed ad una maggiore garanzia dell'indipendenza dei giudici amministrativi, con particolare riferimento al Consiglio di Stato ed alla commistione di funzioni che fino ad oggi tale organo ha mantenuto, probabilmente con scarso profitto per la collettività, visto il funzionamento così ambiguo e sovrapposto, che di certo non garantisce alcuna indipendenza o trasparenza.

Per arrivare ora ancor più sinteticamente alle conclusioni di metodo, sono rimasta alquanto perplessa del fatto che non siano stati presentati articolati: forse è giusto così, resta il fatto che articolati non ve ne sono, anche se certamente dovranno essere scritti perché, se così non fosse, ogni volta dovremmo ricominciare da capo: chi vuole il presidenzialismo in un modo, chi in un altro ma, finché non si scrive qualcosa, è difficile operare confronti. Per parte nostra, possiamo aspettare che questi articolati vengano scritti o continuare ancora una lunga discussione.

Non capisco il motivo per il quale il sistema delle garanzie sia stato trattato come l'ultimo vagone di un treno che va ancora molto a rilento, come si è detto; non capisco perché questo vagone, che invece è andato più velocemente degli altri e sempre per merito del relatore, adesso debba essere collocato in fondo al treno. Quale costruzione logica giustifica una simile circostanza? È più importante la forma di governo o un sistema di garanzie tale che, quali che siano le scelte successive, tali garanzie siano comunque assodate? Questo primo esperimento di pesi e contrappesi e di controlli democratici, che mantengono ciascuno nel proprio ambito di autonomia e di indipendenza, non è forse prioritario a qualsiasi successiva costruzione dello Stato, che certamente andrà sempre più verso un'accentuazione della figura del premier, verso una formazione sempre meno controllata da parte del Parlamento?

Qual è, quindi, il motivo logico che porta a posporre questo che non dico sia il tema centrale, ma che a mio avviso è pregiudiziale rispetto ad ogni altro, di

tutela del cittadino rispetto allo Stato, qualunque forma esso abbia ad assumere? Secondo me questo tema dovrebbe essere il primo e solo successivamente si dovrebbero costruire gli altri modelli nei diversi settori. Ciò soprattutto per un fatto pratico: il lavoro compiuto nel Comitato è stato proficuo, al di là del giudizio sulla nostra incompetenza o competenza, intelligenza o meno; comunque, anche i mediocri talvolta riescono ad essere produttivi (ovviamente parlo per me, non certo per il relatore, non mi permetterei mai); sicuramente è stato un lavoro molto meditato, che ha visto l'elaborazione di bozze successive con tante collaborazioni e che alla fine è arrivato alla sintesi di due modelli che, come ho detto, si distinguono nelle scelte di fondo, ma che comunque sono vicini quanto ai principi fondamentali. Per quale motivo, in attesa che siano scritti gli articolati e siano trovate maggiori convergenze o non lo siano, ma si arrivi comunque a due scelte ben chiare (speriamo che siano soltanto due, altrimenti il percorso diventa più complicato), non è possibile cominciare a decidere su quest'articolato che, come ho già detto, logicamente si colloca prima di ogni altro e funzionalmente arriva comunque prima perché è già definito?

Non so se tale proposta sia accoglibile o meno, in particolare se l'ufficio di presidenza riterrà di prenderla in considerazione; è una proposta che comunque alcuni colleghi del mio gruppo avevano intenzione di avanzare per non vanificare il lavoro fin qui svolto e soprattutto per non destare il sospetto, presidente, sospetto sicuramente infondato che, come da più parti è stato scritto (e proprio per questo sarebbe bene fugare simili sospetti), io do un po' più presidenzialismo a te, tu dai un po' meno garanzie a me, uno scambio non certo di alto livello o profilo. Tuttavia, alla fine rischiamo di apparire un po' mercanti in questo senso.

PRESIDENTE. Immagino che quest'osservazione la stia rivolgendo ad una persona assente.

TIZIANA PARENTI. Prego?

PRESIDENTE. L'osservazione che sta facendo in questa sede è rivolta ad una persona assente, immagino.

TIZIANA PARENTI. Ho detto che simili sospetti sono stati avanzati sulla stampa.

PRESIDENTE. Proprio riferendomi alla stampa...

TIZIANA PARENTI. Non ho parlato di nessuno in particolare; ho parlato di sospetti che sono stati scritti sulla stampa – quindi penso che anche lei li abbia letti – e che sarebbe bene fugare. Peraltro, non si tratta soltanto della stampa: ricordo che, in sede di discussione della legge istitutiva della Commissione bicamerale, un parlamentare di rifondazione comunista, di cui non ricordo il nome, disse, sia pure per un diverso punto di vista, che la giustizia poteva diventare oggetto di scambio. Ricordo che risposi: non sarebbe né la prima né l'ultima volta. Vorrei, invece, che questo problema non si ponesse assolutamente, anche per fugare qualunque sospetto e che – lo ripeto – il tema delle garanzie non venisse collocato per ultimo, non essendovi alcun tipo di connessione o di pregiudizialità con gli altri, ma venisse invece esaminato per primo, proprio per evitare che si pensi che si dà una cosa e se ne toglie un'altra, mentre invece così facendo affronteremo le cose per quello che valgono, per quel tanto che si ritiene siano utili al paese – non certo alla Commissione bicamerale –; quindi, si cominci quanto prima questa discussione che ormai è ad uno stadio molto avanzato.

GIULIO MACERATINI. Il collega Nania mi ha informato stamane che avrei avuto sette minuti per intervenire ed io sono disponibile, anzi, forse le farò risparmiare qualcosa, presidente.

PRESIDENTE. Non sono miei quei minuti!

GIULIO MACERATINI. Comunque, sette minuti sono sufficienti, a questo punto del lavoro della Commissione bicamerale e con particolare riferimento al Comitato garanzie di cui ho fatto parte, per parlare delle questioni tuttora aperte.

Debbo anch'io dare atto della circostanza che, rispetto al momento in cui abbiamo cominciato a lavorare ed anche per merito del presidente e soprattutto del relatore, le posizioni si sono molto avvicinate, è un fatto obiettivo: basta verificare le dichiarazioni con cui ciascun gruppo si era presentato nel Comitato e le conclusioni sulle quali oggi il relatore ci chiama a decidere per vedere quanta strada sia stata percorsa e questa, qualunque sia l'esito della Commissione bicamerale, è certamente un'acquisizione che nel dibattito culturale che si è animato in Italia da alcuni anni a questa parte sul tema giustizia costituisce un patrimonio dal quale ormai non si potrà prescindere, fatto che ci procura una certa soddisfazione.

L'aspetto che, nell'ambito della filosofia complessiva della riforma, a mio giudizio non è stato completato è quello della coerenza dei principi. Così come per onestà intellettuale ho dato atto che si è molto camminato verso obiettivi giusti e condivisi, la coerenza dei principi forse merita l'ultimo sforzo della sincerità e della trasparenza nell'ammettere che, una volta che si è costruito il nuovo codice di procedura penale – del quale, come abbiamo più volte ripetuto, è figlio questo tema della Commissione bicamerale che cerca di applicarne lo spirito ed i principi – quel processo, immaginato come un triangolo composto da un giudice terzo ed imparziale e due parti che si fronteggiano, ha bisogno di qualcosa in più in merito alla distinzione tra giudici e pubblici ministeri, che peraltro è stata introdotta. Ormai non è più da nessuno sostenibile che si tratti di personaggi che possono con disinvoltura passare da un ruolo all'altro e cambiare la casacca della quale sono in quel momento investiti per le funzioni che svolgono.

Il concetto di indipendenza e di autonomia, affermato già nella Costituzione del 1948 solo con riferimento ai giudici pur in presenza di un processo di tipo inquisitorio, adesso, forse per una forma di compensazione, si cerca di attribuirlo anche ai pubblici ministeri, pur riconoscendo che essi, per necessità connesse alle funzioni che svolgono, hanno esigenze di coordinamento gerarchico all'interno dell'ufficio e sul piano nazionale per assicurare parità di trattamento a tutti i cittadini. Questo fa sì che il pubblico ministero non sia un soggetto indipendente ed autonomo come il giudice che davvero non deve rispondere a nessuno se non alla legge.

Ritengo pertanto che sull'articolo 101 dobbiamo ancora fare uno sforzo di approfondimento sempre con l'intenzione di essere conseguenti con il codice di procedura penale di tipo accusatorio; infatti, anche se la Costituzione dovrebbe venire prima, la successione delle evenienze legislative ha creato questa situazione e noi dobbiamo prenderne atto.

Il secondo punto sul quale dobbiamo ulteriormente lavorare – e credo ci sia il tempo sia pure negli spazi ristretti che ci rimangono – è la separazione delle funzioni o delle carriere, questione che può essere terminologica o può non esserlo. Se il giudice deve essere terzo, non vi è dubbio che la promiscuità di funzioni, di frequentazioni, di interessi sia pericolosa.

Sappiamo che all'estero viene guardato con curiosità e con sospetto il nostro pubblico ministero che a volte è giudice e a volte è pubblico ministero; forse potremmo risolvere questa dicotomia non parlando più né di separazione di funzioni né di separazione di carriere ma di distinzione di ruoli. È un fenomeno già conosciuto nell'amministrazione; nell'aeronautica, per esempio, c'è il ruolo navigante e il ruolo dei servizi: per fortuna nessuno appartenente al ruolo dei servizi sale alla guida di un aereo e nessuno del ruolo navigante si mette a fare la fanteria dell'aeronautica. Sono in posizione diversa, ma fanno tutti parte della stessa entità. Così i giudici, che sono chiamati a

giudicare in posizione di terzietà e di imparzialità, ed i pubblici ministeri — lo ha ribadito anche la Corte costituzionale — che sono portati ad accusare e quindi ad essere una delle parti nel processo.

Solo per testimonianza ricorderò altri punti dei nostri lavori sui quali sono rimasto, solo con il collega Lisi, in posizione di dissenso. Mi riferisco innanzitutto alla Corte dei conti ed alla sua funzione giurisdizionale: non mi pare vi sia ancora una cultura della responsabilità contabile da trasferire *sic et simpliciter* al giudice ordinario. Mi riferisco in secondo luogo ai tribunali militari di pace, che sono convinto abbiano ancora una funzione ma che, per un dibattito culturale che sull'argomento è stato abbastanza superficiale, si ritiene opportuno eliminare, lasciano in piedi quelli per il tempo di guerra o per missioni delle nostre forze armate all'estero. Su tali questioni siamo rimasti in minoranza, il futuro dirà se avevamo ragione noi o se, come ci auguriamo, avremo torto nel senso che la nostra organizzazione giudiziaria non verrà danneggiata dalla loro eliminazione.

Ci sono però questioni per le quali i termini sono ancora aperti e per le quali possiamo — direi dobbiamo — sforzarci di fare un passo ulteriore che porterebbe poi ad una sostanziale convergenza di posizioni. Mi riferisco innanzitutto alla posizione del pubblico ministero rispetto al giudice, che oggi viene dichiarata — per noi inaccettabilmente — uguale in quanto entrambi sono soggetti soltanto alla legge; in tal modo si afferma una cosa che sappiamo tutti essere sostanzialmente erronea. La distinzione delle carriere può essere garantita anche con una distinzione dei ruoli, ma non deve consentire le promiscuità e le reversibilità, che sono poi quelle che preoccupano il cittadino.

Non siamo entusiasti della soluzione che viene data al problema del Consiglio superiore della magistratura, ma apprezziamo il fatto che, per quanto riguarda la sezione disciplinare, la liberazione di questa struttura rispetto a quella che si occupa di funzioni amministrative è stata realizzata, e questo è già qualcosa.

Adesso, senza nessun mercato, c'è la possibilità di completare con coerenza logica il percorso per i presupposti che ci hanno accomunato in questo dibattito e di arrivare alle conclusioni che mi sono permesso di ricordare e di suggerire. Vedremo se in queste settimane ce la faremo.

MARIDA DENTAMARO. Ho seguito con molta attenzione la sua relazione e desidero dirle che ho apprezzato prima di tutto l'intento che l'ha mossa, perché effettivamente i tempi brevissimi che ci sono imposti richiedono grandi sforzi di sintesi; credo quindi che fosse veramente opportuno cercare, attraverso questo passaggio, di costituire una base concreta per un lavoro, nel futuro immediato, che sia serrato e concludente. Mi pare anche di poter dire, dal seguito del dibattito, che questo risultato intermedio per molte questioni in parte è stato conseguito.

Questo mi induce anche a sottolineare — me lo consentiranno i colleghi — una sua notazione iniziale, presidente, vale a dire il rilievo che in questo momento il Parlamento e la classe politica sono destinati ad acquistare tanto più peso quanto più saranno capaci di riformare il sistema e quindi di autorinnovarsi. È la sfida a superare il noto paradosso di un grande costituzionalista ed io condivido l'appello a saperla raccogliere e gestire in questa fase decisiva.

Scusandomi per questa breve premessa, dico qualcosa nel merito nel modo succinto che credo si adatti a questa tappa dei lavori della Commissione.

Cercherò di esprimere dei punti di vista su alcuni aspetti che la relazione del presidente ha indicato come questioni ancora da approfondire. Parto dal federalismo, premettendo che mi trova in sintonia l'impostazione, che ho ascoltato come sintesi dei lavori del Comitato, circa i caratteri del federalismo competitivo e solidale (ovviamente mi riferisco non alle parole ma ai contenuti che ad esse vengono dati) e circa la processualità flessibile della realizzazione del federalismo stesso, l'asimmetria di tempi nel raggiun-

gimento di risultati che dovranno essere, sia pure in termini piuttosto lunghi, comuni.

È stato detto che un punto aperto è quello della definizione dei limiti dell'autonomia statutaria e legislativa delle regioni, quanto a forma di governo e legge elettorale. A me pare che taluni limiti debbano essere ridotti in Costituzione a quel minimo necessario a garantire la democraticità di tutti gli ordinamenti regionali. Quindi, previsione di un organo rappresentativo elettivo, di un organo esecutivo che a questo sia collegato, ma altro non vedo come imposizione costituzionale alle regioni e alla loro autonomia.

Per la legislazione elettorale regionale credo che eventuali limiti non debbano riguardare il sistema elettorale in nessuna maniera; si tratterebbe di una scelta contraddittoria con il riconoscimento delle regioni come soggetti politici forti. Possono immaginarsi invece dei principi in materia di elezioni – ma questo è un discorso che va al di là, un punto che supera la sola questione del federalismo – che non riguardino né sistemi né formule, ma altri aspetti delle competizioni elettorali, quali l'impiego delle risorse finanziarie, la diffusione dell'immagine, la propaganda in genere, per i quali sarebbe molto opportuno prevedere dei principi in Costituzione, che però dovrebbero essere comuni a tutte le elezioni, nazionali, regionali e locali.

Per questi aspetti si potrebbe pensare a discipline più dettagliate – sempre comuni per l'estrema rilevanza dal punto di vista del modo di realizzazione delle competizioni democratiche – in leggi statali rinforzate o bicamerali, una categoria questa di fonti normative proposta nei lavori del Comitato Parlamento e fonti normative e a cui il presidente si è riferito nella sua relazione.

La legge bicamerale viene proposta anche tra gli strumenti procedurali per la realizzazione del federalismo fiscale, in quanto assicura una forte garanzia procedimentale, lasciando impregiudicato nel merito – a me pare giustamente – il contenuto delle scelte politiche, e viene

proposta in una configurazione speciale, *ad hoc*, cioè con la partecipazione della speciale commissione mista che il presidente ha ricordato nella sua relazione e sulla quale molto abbiamo lavorato e riflettuto in Comitato (ne parlo perché questo è un altro dei punti indicati come aperti). Personalmente mi sono persuasa che sia uno strumento molto utile ed efficace e me ne sono persuasa proprio nell'ottica di una considerazione complessiva di equilibrio tra Governo, Parlamento e enti territoriali (regioni ed enti locali). Infatti, nella misura in cui è limitato nella sua applicazione alle decisioni in materia finanziaria, tributaria e di bilancio, ottiene il risultato di toccare al cuore la questione del federalismo, di incidere cioè proprio sul punto vero, sullo spazio in cui federalismo non può significare, per ragioni strutturali e tecniche, separatezza e non comunicazione tra le diverse entità costitutive. Quello delle decisioni finanziarie e di bilancio è uno spazio in cui occorre assicurare questa comunicazione.

Viceversa, individuare sedi e forme generalizzate di codecisione in tutti gli altri spazi che apparterranno e che io credo dovranno appartenere interamente alle entità della nuova Repubblica significherebbe, a mio avviso, mortificare l'istanza di autonomia vera di ciascuna di quelle entità. Mi chiedo quale differenza farebbe per la Puglia, per la Lombardia o per le Marche un limite alla pienezza della propria autonomia nel decidere e nel legiferare che derivasse non dallo Stato nazionale ma da un gruppo di altre regioni, perché alla fine è questo che si verificherebbe in una soluzione di tipo interamente cooperativo, quale ancora questa mattina ho sentito riproporre in qualche intervento. Sono certa che per i pugliesi, per i lombardi, per i marchigiani e credo per tutti i cittadini, nell'ottica dell'autonomia, un simile cambiamento costituirebbe una differenza in peggio.

Torno alla commissione speciale e alle ragioni per le quali mi pare utile ed efficace, nella configurazione e nei modi, il funzionamento proposto nei lavori del Comitato.

La presenza paritaria degli esponenti dei diversi enti territoriali (senatori, regioni, autonomie locali) consente più facilmente di trovare la composizione tra istanze territoriali che possono essere diverse o confliggenti, agevola cioè la soluzione dei conflitti rispetto ad una composizione che veda assente il livello parlamentare nazionale. Il fatto poi che la decisione definitiva si lasci al Parlamento nazionale nell'espressione della sua Camera politica mi pare indispensabile per non spostare il baricentro del sistema, di cui molti richiamano l'essenzialità, giacché la politica finanziaria e di bilancio è il cuore dell'indirizzo politico-governativo che deve realizzarsi nel rapporto Governo-Camera politica. Sicché, non sarebbe pensabile sottrarre potere di decisione, potere di deliberare in questa materia. Una simile sottrazione, tra l'altro, menomerebbe gravemente il principio di responsabilità politica su cui vogliamo sia costruito l'intero sistema, poiché porterebbe al risultato di confondere e diluire la responsabilità della maggioranza di governo all'interno di decisioni che non sarebbero più esclusivamente imputabili al Governo e alla maggioranza.

Altro sarebbe rendere permanente la commissione speciale, vale a dire incardinare nel Senato, con questa particolare composizione mista, l'attuale Commissione parlamentare per gli affari regionali, sempre però — a me pare — escludendo il potere deliberativo vero e proprio, altrimenti non vedo come potrebbero non riproporsi tutti i nodi, che a me ed a molti altri premono, sul modo stesso di concepire il federalismo e sulla pienezza di realizzazione del principio di responsabilità.

Avendo molto lavorato sul Parlamento e sulle fonti, come è ovvio ho prestato grande attenzione a quanto emerge su questi punti dalla relazione del presidente e dal dibattito e vorrei tentare di fugare qualche preoccupazione e di riflettere su alcune perplessità, cominciando per esempio da quella sull'eccessiva rigidità delle decisioni che deriverebbe dal procedimento bicamerale e che, per questo, in-

tralcerebbe l'azione di Governo. Altri si sono soffermati sulle garanzie in sé contenute nel bicameralismo. Io qui voglio anche ricordare che il procedimento bicamerale, così come abbiamo tentato di ridisegnarlo, è molto più snello, rapido e concentrato di quello attuale: non dobbiamo pensare alla navetta.

In secondo luogo, occorre guardare all'oggetto, alle materie che richiedono la procedura bicamerale: non materie di governo e nemmeno di maggioranza; è evidente che tutto si gioca su una individuazione di quelle materie che sia corretta, che corrisponda all'ispirazione. Ma su questo c'è ancora, fortunatamente, tempo e modo di riflettere e di raccogliere tutti i contributi possibili. Sono però profondamente convinta che un sistema fortemente maggioritario, se vuole anche considerarsi, conservarsi davvero democratico, e se vuole salvaguardare un ruolo forte ed alto del Parlamento (un Parlamento che non sia soltanto stampella del Governo oppure ostacolo posto sul cammino del Governo ma che abbia un suo autonomo spazio nella pienezza di realizzazione del principio rappresentativo), deve anche delimitare correttamente l'area della politica governativa, l'area rispetto alla quale, nel rapporto con il Parlamento, opera il vincolo della fiducia. E credo si debba riconoscere che la ricerca di forme e basi più ampie di consenso non può essere limitata all'area della revisione costituzionale, senza che questo costituisca (ma ben può non esserlo) intralcio all'azione di governo, perché certe scelte e certe leggi non servono per governare. Le scelte di politica economica, le scelte in materia di organizzazione, di amministrazione, di servizi, quelle servono per governare. Le scelte — tanto per fare qualche esempio — sulle leggi elettorali, sui mezzi di informazione, sulle autorità indipendenti, proprio perché tali, e ancora, cambiando versante, le scelte sull'embrione, sulla custodia cautelare, non servono, non devono servire per governare. Prevedere per le materie che ho indicato procedure aggravate (ma si fa per dire « aggravate »,

perché – ripeto – siamo molto lontani comunque dallo schema della navetta), prevedere la ricerca di consensi più ampi e non condizionati dal vincolo di fiducia non può essere di intralcio all'azione di governo, se ci intendiamo su che cosa è azione di governo in un sistema democratico e su che cosa sono Parlamento, principio rappresentativo e pluralismo.

Una funzione di contrappeso, insomma, rispetto agli eccessi del maggioritario mi pare più che utile e opportuna e mi sembra difficilmente realizzabile in altri modi se non appunto nella sede di un ramo del Parlamento che sia eletto direttamente dal popolo, con un sistema sul quale si potrà ragionare e riflettere, ma che non è detto debba ridurlo al ruolo di Camera dei partiti. Camera del pluralismo sì, Camera autorevole sì, anche per il ridotto numero dei suoi componenti, Camera della politica non affannosa, non quotidiana, non contingente, in cui si definiscono le regole, si custodiscono i diritti fondamentali, si verifica il rispetto delle regole attraverso controlli forti, si applicano anche in qualche modo le regole attraverso le nomine. Funzioni che mi sembra non siano meno pregnanti e significative delle altre, collegate all'azione di governo, mentre mi sembra che le une e le altre potranno soltanto beneficiare, quanto all'efficacia e anche alla qualità del loro svolgimento, dall'essere separate.

Appartiene alla nostra esperienza la constatazione di quanto sia negativo, in termini di risultati, di prodotti, che certe decisioni e i relativi processi di elaborazione (parlo appunto delle decisioni sulle regole dei grandi temi di civiltà giuridica) siano influenzati dalle contingenze della politica di governo, o meglio siano troppo influenzati, siano esclusivamente influenzati da ciò (è ovvio infatti che, almeno in parte, non possono non esserlo).

Rispetto a questo disegno, a questa idea di Parlamento, credo non avrebbe ragione di essere, non avrebbe una valida giustificazione di sistema una elezione del Senato collegata o contestuale all'elezione dei consigli regionali, che è una delle opzioni prospettate e che tra l'altro sa-

rebbe tecnicamente difficile o addirittura impossibile laddove ci si orientasse per lasciare la scelta del sistema regionale all'autonomia di ciascuna regione. Potrebbero avere senso altre differenziazioni, riguardo appunto al sistema elettorale o alla durata: ma sono tutte questioni, a questo punto, che possiamo considerare di dettaglio; la Commissione avrà molta strada da percorrere sui singoli aspetti.

Chiudo qui il mio intervento. Mi premeva soltanto dare un contributo per il dibattito che continuerà, che si riaprirà rispetto ai punti che la relazione del presidente aveva segnalato come maggiormente aperti.

DOMENICO FISICHELLA. In questo breve intervento non affronterò, se non per dire che al riguardo si sono fatti taluni passi in avanti, il tema della forma di governo e più in particolare il modello del governo del primo ministro. Ma rimangono ancora una serie di questioni aperte, con riferimento per esempio alla questione della sfiducia costruttiva che, soprattutto se non adeguatamente connessa al tema dello scioglimento del Parlamento, può dare l'impressione – come ancora in effetti dà – che si sia in presenza di una mescolanza tra un elemento che è precipuo del cancellierato, come la sfiducia costruttiva, e un'altra impostazione che è rappresentata (come potrebbe intravedersi ma come ancora non si delinea con chiarezza) dall'ipotesi del governo di legislatura.

Tuttavia, per quanto riguarda questo argomento – se il presidente me lo consente – ricordo che le posizioni che ho espresso e le proposte che ho formulato anche in un disegno di legge costituzionale sono agli atti (non voglio dire ben note), e quindi non insisterò oltre su di esso. Aggiungo che le osservazioni che farò non sono evidentemente rivolte a tesi assunte come tesi della presidenza di questa Commissione bicamerale, perché non è questo il quadro, ma sono osservazioni su aspetti problematici che sono emersi da una relazione che raccoglie, presenta – talvolta sintetizza, tal'altra si limita ad

elencare — orientamenti così come sono venuti emergendo dal lavoro dei Comitati che sono all'opera all'interno della Commissione bicamerale.

In particolare, mi soffermerò rapidamente, nei limiti dei tempi che mi sono accordati, sulla questione del cosiddetto federalismo. Si è parlato di superamento radicale del modello centralistico, la cui crisi è nelle cose. E in effetti, se guardiamo alle ragioni che oggi alimentano la protesta di settori, segmenti, aree territoriali della nostra realtà nazionale, vediamo che queste ragioni di protesta si concentrano essenzialmente su quattro aspetti: il sovraccarico fiscale, l'elefantiasi legislativa, il burocratismo, cioè l'eccesso di burocratizzazione dell'esistenza individuale e collettiva, l'assistenzialismo, ossia forme in qualche modo perverse ed inique di intervento della mano pubblica nella realtà collettiva.

Non voglio fare, naturalmente, il processo alla storia che ha condotto a questi risultati e quindi alle forze politiche che certamente, prendendo le mosse anche da una storia come, per esempio, quella dell'esperienza fascista caratterizzata come centralistica, tuttavia quando poi a loro volta hanno assunto il potere a livello centrale o in altri livelli della vita collettiva non molto hanno fatto per eliminare elementi disfunzionali riferibili all'esperienza centralistica, anzi li hanno fortemente accentuati. Mi pare infatti si possa dire con serena coscienza che sovraccarico fiscale, elefantiasi legislativa, burocratismo e assistenzialismo sono cresciuti in maniera esponenziale in questi ultimi decenni.

Tuttavia non è una questione di storia delle responsabilità che noi dobbiamo fare in questa sede, dovendo piuttosto evidenziare, a mio avviso, una questione concettualmente significativa. Che cos'è lo statalismo? Lo statalismo è essenzialmente un modello di politica economica e sociale, vale a dire un tipo di politica economica, un tipo di politica sociale caratterizzato da un forte intervento della mano pubblica in tutta una serie di livelli dell'esperienza collettiva. Che cos'è il fe-

deralismo? Il federalismo è una risposta istituzionale ad una questione come lo statalismo, che è essenzialmente una questione di politica economica e sociale! Credo che qui stia il vero elemento di distorsione o, se volete, di incomprendimento concettuale in questa partita che ora stiamo sviluppando: combattiamo un modello di politica economica e sociale non facendo ricorso ad un altro modello di politica economica e sociale, ma utilizzando un modello di politica istituzionale come il federalismo, che non ha giustificazioni oggettive nella storia del nostro paese.

Vorrei distinguere tra statalismo e statualità perché la lotta allo statalismo, almeno per quel pochissimo che riguarda me stesso, è stata una costante della mia esperienza civile e intellettuale. Altra cosa è la statualità, cioè l'idea che esista un sistema politico-giuridico al quale pertengono una serie di competenze e che ha, per così dire, valenza per l'intero territorio della nazione.

Quando sentiamo dire — non evidentemente nella relazione del presidente, il quale ha sviluppato posizioni che non sono necessariamente sue — e si legge di una Repubblica italiana composta da comuni, province, regioni e Stato, quasi che lo Stato sia in una condizione gerarchica omogenea e simmetrica rispetto agli altri soggetti istituzionali comunali, provinciali e regionali, questa è una distorsione della statualità, non è la lotta allo statalismo, sono due cose distinte e separate.

Quando sentiamo parlare di regioni come soggetti politici, ancora una volta dobbiamo chiarire bene che cosa intendiamo per soggetti politici a proposito delle regioni. Questa proposta è stata formulata e purtroppo talvolta anche avanzata da taluni esponenti dell'area politica (non parlo di alleanza nazionale, ma del Polo) al quale faccio riferimento, in cui mi riconosco, al quale credo di aver dato un qualche contributo sia sotto il profilo genetico sia sotto il profilo funzionale in questi anni. Quando sento parlare di rovesciamento dell'articolo 117 esprimo una forte preoccupazione (forse

ho già formulato questa critica): il rovesciamento dell'articolo 117 significa la negazione del riconoscimento della funzione sovrana allo Stato, perché prevede per questo un elenco finito di attribuzioni, prevede che tutte le altre attribuzioni nella loro non finitezza e quindi anche nella loro imprevedibilità pertengano alle regioni. Questo significa puramente e semplicemente trasferire alle stesse la funzione sovrana. Non è necessario ricorrere a chi definiva il sovrano come colui che decide sullo stato di eccezione – anche perché forse la nozione di stato di eccezione ha un'altra implicazione – per capire che qui siamo in presenza di una pericolosissima caduta della comprensione del ruolo che deve avere lo Stato nella realtà politica e sociale di una comunità.

Ho sentito parlare di regionalismo competitivo e solidale; mi si permetta di esprimere una preoccupazione. Nella temperie culturale attuale e presumibilmente nella temperie culturale che ci attende, nella distribuzione attuale e presumibilmente nella distribuzione territoriale che ci attende delle preferenze politiche dei cittadini, noi avremo regioni non competitive ma conflittuali, le quali saranno solidali e collaborative su un'unica cosa, solo nel proposito di spoliazione dello Stato e delle sue funzioni. Non ci si può fare illusioni con la cultura politica che abbiamo attorno a noi, che vediamo ogni giorno operare, con le spinte centrifughe che caratterizzano la nostra realtà, con le regioni che presumibilmente continueranno ad esprimere anche orientamenti politici diversi, talvolta antitetici, soprattutto se si commettesse l'errore di introdurre a livello nazionale e anche regionale sistemi elettorali capaci di produrre l'isolamento di alcune di esse, cioè la caratteristica monocolora dal punto di vista politico delle loro rappresentanze. Non ci si può illudere che il regionalismo possa essere competitivo, che è la forma democratica della conflittualità, e anche solidale, che è quel tipo di forma di comune partecipazione che deriva anche da un *idem sentire* del quale non si colgono i segni nella realtà del nostro paese.

È vero che si parla di un federalismo come processo, così come è vero che si evidenzia l'importanza di altri poteri e di enti istituzionali di livello locale: questa articolazione non ci trova contrari in linea di principio, anzi abbiamo insistito sull'importanza del ruolo dei comuni; siamo disponibili ad una logica di decentramento, ma non possiamo affrontare una questione delicata, come quella della forma di Stato, sull'onda di pressioni provenienti dalle congiunture politiche. Si rischia di compromettere l'avvenire del nostro paese in un quadro internazionale che è straordinariamente difficile e complesso.

Avviandomi alla conclusione, citerò un unico esempio relativo alla potestà impositiva delle regioni. Come si può ragionevolmente immaginare che l'ingresso e la permanenza nelle istituzioni europee, e soprattutto in quelle economiche e monetarie – che sarà un processo lungo perché non si tratta solo di entrare ma anche di restarvi – possa essere affrontato positivamente in una fase in cui lo Stato, che già fatica nel reperire le risorse, nella creazione di opportunità di sviluppo economico e nel riformare lo Stato sociale e nella realizzazione di tutto ciò con il necessario equilibrio, dovesse disarticolare – perché di questo sostanzialmente si tratta – l'intero sistema impositivo? E conseguentemente verrebbe meno la possibilità di intervenire, in senso riformistico, sullo Stato sociale con l'equilibrio che un'impresa di questa portata esige?

Un'ultima considerazione con riferimento ad una proposta emersa dalla relazione che esprime l'orientamento dei Comitati, quella cioè di una norma costituzionale in tema di integrazione europea.

Dubito fortemente che trarremmo un vantaggio da una norma siffatta; ogni norma, se è tale, contiene delle proibizioni; non ci sono leggi che non contengano delle proibizioni, dunque non ci sono leggi, e quindi norme, che non includano dei limiti e non proibiscano qualcosa. L'Italia in una congiuntura come l'attuale, in una prospettiva almeno decennale di rapporto con gli altri paesi europei nel

corso della quale gli altri paesi europei si muoveranno con la libertà, la spregiudicatezza e l'autonomia che le circostanze richiedono per difendere i propri interessi nazionali, sia pur all'interno di un quadro di integrazione europea che, sia chiaro, non ci pone di fatto sulle stesse condizioni di parità, anche se formalmente può comportare una riduzione (viene limata la sovranità verso l'alto dalle istituzioni comunitarie, è una limatura formale forse per tutti gli Stati, ma certamente non riguarda tutti in eguale misura dal punto di vista sostanziale); l'Italia, dicevo, dovrebbe crearsi un vincolo? Con una qualunque norma costituzionale, quale che sia la prescrizione in essa include, dovremmo creare un vincolo nel momento in cui viceversa gli altri Stati si muovono e continueranno a muoversi con l'autonomia che l'esigenza di difendere i propri interessi nazionali rende necessaria? Dovremo riflettere su tale questione, con la quale concludo il mio intervento. Grazie, signor presidente.

MARCO BOATO. Signor presidente, colleghi, anche se la tentazione è forte, mi asterrò dall'intervenire sul merito, pur avendo ascoltato con grande interesse i colleghi che mi hanno preceduto, da ultimo l'onorevole Fisichella. Mi atterrò ad una considerazione di carattere metodologico e lo farò anche per quanto riguarda il Comitato sul sistema delle garanzie, perché sarebbe quasi scorretto da parte mia dopo ventiquattro sedute, decine e decine di interventi dei colleghi, una pluralità di posizioni, possibilità di convergenze e visibili diversità su alcuni punti, avere l'arroganza e la presunzione di definire proposte, che invece definiremo allorché si entrerà nel merito dell'articolato.

Anche se può sembrare pedante, vorrei attirare l'attenzione dei colleghi sulle tappe del nostro lavoro, su quelle raggiunte e su quelle che ancora ci attendono; altrimenti si corre il rischio di non avere la consapevolezza delle singole responsabilità e delle determinazioni da assumere.

A partire da un mandato della legge costituzionale che ci ha assegnato il compito di rivedere l'intera seconda parte della Costituzione, molte sono state le proposte assunte come punto inevitabile di partenza. La prima fase dei nostri lavori è stata aperta dal presidente D'Alema con un dibattito generale durato moltissime sedute; numerosi temi riecheggianti oggi – anche se lo sono stati con maggiore focalizzazione dovuta all'approfondimento di questi mesi – sono stati affrontati nella discussione generale. Abbiamo avuto due interi mesi (ed è la seconda fase dei nostri lavori) di esame istruttorio all'interno dei Comitati sulle questioni forma di Stato, forma di governo, Parlamento, fonti normative, Europa e sistema delle garanzie.

In questa fase è evidente che il ruolo del Comitato e dei relatori ha avuto una particolare peculiarità, anche se forse nel rapporto reciproco tra i Comitati si è verificato, ahimè, un inevitabile parallelismo di lavori che, salvo qualche occasione di confronto bilaterale, non ha consentito di verificare le interconnessioni e le interdipendenze tra le varie proposte. E bene hanno fatto il collega D'Onofrio, il presidente Elia e lo stesso presidente D'Alema a richiamarci su questo terreno di lavoro anche per la fase successiva che ci attende.

Per rispetto a tutti i colleghi voglio ricordare che le proposte presentate non sono dei Comitati, ma dei relatori rispetto al lavoro dei Comitati; di esse i relatori si assumono la responsabilità senza essere dei puri portavoce o altoparlanti, e rispetto a tali proposte ogni componente la Commissione sarà libero di presentare emendamenti ed ipotesi alternative. Tanto più efficace sarà stato il lavoro di ciascun relatore di intuire le possibili convergenze all'interno dei singoli Comitati, tanto più ridotto sarà il lavoro emendativo durante l'esame in sede referente. La responsabilità è del relatore, perché è connessa al fatto che i Comitati non hanno votato. Il relatore, dunque, di volta in volta, ha preso atto delle volontà politiche e delle

indicazioni normative e tecniche manifestate all'interno dei Comitati.

Abbiamo iniziato ieri la terza fase dei nostri lavori, con la relazione del presidente D'Alema. Ringrazio il presidente di essersi assunto la responsabilità — che apparentemente espropriava i cinque relatori dei Comitati —, perché proprio dalla relazione del presidente (che non ha partecipato attivamente ai lavori dei singoli Comitati, ma che li ha considerati tutti, anche comparativamente) è emerso un primo abbozzo di disegno organico di riforma della seconda parte della Costituzione. Questo è fondamentale sia per i 70 componenti della Commissione (perché ciascuno di noi ha potuto partecipare solo ai lavori di uno o di due Comitati, e quindi non aveva ancora un quadro d'insieme così ben definito) sia nel rapporto con la pubblica opinione. Noi non lavoriamo « *in vitro* » o in una camera chiusa: gli strumenti di informazione veicolano all'esterno ed ai cittadini (sia pure in una forma inevitabilmente allusiva e sintetica) il punto dei lavori della Commissione bicamerale.

Nella terza fase, che è appena iniziata, abbiamo il compito di svolgere l'esame in sede referente, a partire dai testi base che saranno presentati dai relatori entro il termine che il presidente indicherà questa sera; i testi possono anche contenere ipotesi alternative sulle quali la Commissione si pronuncerà con il voto. Si potrà votare, inoltre, sugli emendamenti che i singoli componenti della Commissione o i gruppi (ma credo sia più corretto fare riferimento ai singoli commissari) vorranno presentare ai testi sottoposti alla loro attenzione dai relatori. In questo modo si completerà la terza fase, alla fine della quale vi sarà un momento di coordinamento tecnico dei testi (in sede referente abbiamo una larga possibilità di intervenire in tal senso, come prevede lo stesso regolamento).

Dopo il 30 giugno comincerà la quarta fase: la trasmissione dei testi del progetto (o dei progetti) alle Camere. Nell'arco di un intero mese ciascun membro del Parlamento (955 parlamentari: 945 eletti e

10 senatori a vita) potrà presentare emendamenti a tutto il testo, formulando anche proposte interamente sostitutive. In altri termini, un parlamentare potrà presentare, se vorrà, proposte sostitutive di tutti gli articoli da noi elaborati; in sostanza la discussione potrà essere riaperta su tutto.

Nella quinta fase, che comprenderà anche una breve pausa feriale, la Commissione esaminerà nel corso di un intero mese gli emendamenti presentati, decidendo se accoglierli o respingerli.

Nella sesta e settima fase l'esame passerà alla Camera ed al Senato. Entro cinque giorni dall'esame ogni parlamentare potrà presentare nuovi emendamenti rispetto alle parti modificate dalla Commissione oppure ripresentare gli emendamenti già respinti. Entro 48 ore la Commissione — che continuerà a lavorare nella sua veste — potrà presentare emendamenti o subemendamenti. Entro un giorno dall'esame in aula 10 senatori o 20 deputati, nonché ciascun presidente di gruppo, potranno presentare ulteriori subemendamenti agli emendamenti presentati dalla Commissione nel citato termine di 48 ore.

La sesta e settima fase di completamento dell'esame in prima lettura da parte della Camera e del Senato comporteranno un'eventuale ottava e nona fase. Dubito, infatti, che il Senato approverà il testo della Camera senza modificarne nemmeno una virgola o, viceversa, la Camera approverà il testo nell'identica stesura del Senato.

Nella decima ed undicesima fase si svolgerà la seconda deliberazione, a distanza di tre mesi, da parte di ciascun ramo del Parlamento a maggioranza assoluta.

L'eventuale dodicesima fase (per fortuna non è la tredicesima...) è quella conclusiva: entro tre mesi dal voto finale i cittadini si esprimeranno in un referendum dicendo « sì » o « no » all'insieme del nostro progetto.

Rispetto a tutte le dodici fasi, ci troviamo all'inizio della terza.

Domando scusa ai colleghi per aver svolto questa ricognizione procedurale.

L'ho richiamata soltanto per sottolineare che ora è arrivato il momento di cominciare ad assumere decisioni. Questa sera assumeremo decisioni procedurali; successivamente entreremo nel merito. Ricordo che, a partire dalla sua costituzione, al di fuori dell'elezione del presidente e dell'ufficio di presidenza, questa Commissione non ha mai votato. Secondo me è bene che non l'abbia fatto, perché tutto il lavoro istruttorio ed il precedente dibattito generale – compresa la relazione del presidente D'Alema e la discussione odierna – ci consentono la focalizzazione delle questioni, il superamento degli schieramenti pregiudiziali, l'abbassamento delle bandiere puramente simboliche, per entrare più direttamente nel merito delle questioni; tutti i passaggi che francamente all'inizio sarebbero stati difficili.

È necessario, quindi, arrivare rapidamente all'esame ed al voto sui testi base e sui relativi emendamenti che tutti i membri della Commissione, se lo vorranno, potranno presentare non appena il presidente avrà fissato il relativo termine.

Un'unica osservazione sul merito, che esprimo con assoluta lealtà. Condividevo, e condivido dopo il dibattito odierno, la proposta che il presidente D'Alema si è assunto la responsabilità di avanzare nella fase finale della sua relazione: un modello fortemente innovativo di governo del primo ministro. Tanto fortemente innovativo che sul *Corriere della Sera* (che in questi mesi ha seguito benissimo i nostri lavori) è pubblicata oggi un'intervista al politologo israeliano Reuven Hazan (ex allievo di Sartori, come leggo) il quale diffida il presidente D'Alema dal proporre il modello israeliano. Sappiamo, invece, che siamo partiti esattamente dall'esclusione, in materia di primo ministro, delle ipotesi del cancellierato e del modello israeliano, per incentrare la nostra attenzione su questa ipotesi – fortemente innovativa – di un modello che superi la rigida contrapposizione tra presidenzialisti e parlamentaristi, arrivando alla elezione contestuale del Parlamento, della maggioranza e del primo ministro direttamente indicati nella scheda elettorale (con tutte

le connessioni di carattere istituzionale che non richiamo nuovamente perché sono già state sintetizzate nella relazione di ieri e ricordate da alcuni colleghi, come per esempio il presidente Elia, nel dibattito di oggi). Ritenevo e ritengo che questa possa essere una positiva ipotesi di ricerca, una pista di lavoro per l'intera Commissione sulla quale poterci tutti misurare superando le legittime posizioni di partenza sostenute da ciascuno di noi.

Personalmente devo tornare, invece, su una tesi che vorrei risultasse almeno a futura memoria. Continuo fermamente a dissentire – come ho sempre dissentito, per quanto riguarda sia lo schieramento di centro-destra sia di centro-sinistra (perché l'ipotesi emerge da entrambi i versanti) – da chi esige la totale contestualità della legge elettorale rispetto alla scelta sulla forma di governo, salvo per quanto riguarda l'esigenza – che deve emergere dal nostro lavoro – della eventuale costituzionalizzazione di un principio elettorale (più di questo non si potrà eventualmente fare), che in questo caso riguarderebbe il collegamento tra candidati, Parlamento (o Camera politica) e candidati a primo ministro.

La legge elettorale, se resterà e per quanto resterà ordinaria, sarà esaminata dal Parlamento fra oltre un anno. Ed il Parlamento non potrà non esaminarla se non quando l'intero processo di revisione costituzionale, con il voto nel referendum, si sarà concluso positivamente. Solo a quel punto bisognerà dare attuazione, anche sul terreno della legge elettorale ordinaria, alle nuove previsioni costituzionali.

L'anteposizione del dibattito sulla legge elettorale alla riforma costituzionale è stata la causa principale della morte della bicamerale nella XI legislatura. Lo dissi nel 1993, inascoltato: lo voglio ripetere. Successe esattamente questo.

Ovviamente tutto ciò non comporta che si debba escludere un dibattito sui modelli elettorali. Lo abbiamo detto più volte. Ma anteporre alla definizione in Costituzione della forma di governo la conoscenza del modello elettorale è un gravissimo errore,

che non ci porta da nessuna parte: quand'anche avessimo definito politicamente la questione, nulla toglie al Parlamento nella sua sovranità di decidere fra un anno e mezzo in totale autonomia, come è giusto che sia, sia pure tenendo conto dei nostri orientamenti. Si tratta, infatti, di un potere legislativo ordinario che non compete a questa Commissione. L'ho voluto dire per l'ultima volta, forse, perché mi pare che ci stiamo nuovamente avvitando su questa spirale mortale per la possibilità di fare le riforme costituzionali.

Ho parlato prima al presente e all'imperfetto in riferimento alla proposta del presidente D'Alema perché ho tenuto conto del dibattito di oggi. Non essendo emerse da parte di posizioni significative in questa Commissione — mi pare — le condizioni politiche per un voto che era stato definito non escludente sulla forma di governo, cioè alternativo alla scelta di indirizzo che avrebbe spaccato almeno in partenza a metà questa Commissione, con risicatissime maggioranze da una parte o dall'altra, esprimo in questa fase del dibattito il mio accordo a dare mandato al relatore del Comitato sulla forma di governo di approfondire in termini assai brevi e di completare anche con specifiche proposte di articolato il lavoro istruttorio.

Credo però che al massimo entro due settimane debba essere compiuta una scelta con i voti sulle singole proposte normative, senza precluderci nulla neanche allora per quanto riguarda il lavoro delle fasi successive che ho prima dettagliatamente indicato. Dalle prossime settimane, colleghi, dobbiamo, con tempi predeterminati (e il presidente ha il potere, attribuitogli dalla legge costituzionale, di predeterminare i tempi per le votazioni) passare ai voti, a cominciare dalla forma di Stato, nella consapevolezza — credo — che non possiamo abdicare alla responsabilità che il Parlamento ci ha assegnato con legge costituzionale votata a larghissima maggioranza ed anche nella consapevolezza che in questa fase nessuna scelta è irreversibile. Non mi riferisco solo alla forma di governo ma anche alla definizione normativa della forma di

Stato, rispetto a preoccupazioni emerse anche in questo dibattito. Ogni esame sarà ancora possibile secondo le procedure che ho ricordato poco fa.

Ormai il cammino è segnato e credo che dobbiamo rapidamente completare questa fase dei nostri lavori.

CESARE SALVI. Signor presidente, onorevoli colleghi, il collega Cossutta, questa mattina, ha interloquito con me, con la sua consueta cortesia e con il rispetto che ricambio, su un tema sul quale mi sembra utile svolgere alcune considerazioni perché forse non riguardano soltanto una discussione che può svolgersi fra di noi.

Capisco che può essere un facile gioco di accuse che lasciano il tempo che trovano il verificare chi sia più o meno conservatore; quindi non intendo usare espressioni di questo tipo. Vorrei porre un altro problema: quali sono le grandi questioni che la democrazia oggi ha di fronte in Italia e fuori d'Italia e quale deve essere la risposta che la sinistra — cioè la parte dalla quale provengo, ma i problemi riguardano evidentemente tutte le forze politiche — deve sforzarsi di dare?

La democrazia politica è più complessa e più ampia dei temi che riguardano la legge elettorale e la forma di governo. Vorrei ricordare — non per facile ritorsione polemica ma per sottolineare la maggiore ampiezza della problematica della democrazia rispetto a quella concernente un certo meccanismo elettorale o una forma di governo — che nella Germania della legge elettorale proporzionale, del cancellierato e della sfiducia costruttiva il partito comunista è stato messo fuori legge, mentre nella Francia del semipresidenzialismo e della legge elettorale maggioritaria, il partito comunista è andato al governo e ha avuto suoi ministri.

Più complesso è il tema della democrazia rispetto a quello legato a determinati meccanismi, che pure hanno la loro importanza e che non voglio sottovalutare, ma che oggi pongono un quesito. Che cos'è la democrazia per la sinistra se non

dare più potere agli elettori ed alle istituzioni democratiche? In un sistema nel quale le istituzioni rappresentative e di governo diretta espressione del suffragio universale sono deboli, non è che non governi nessuno, che non comandi nessuno, che non decida nessuno: si decide e si governa fuori dal circuito democratico, nelle sedi che della debolezza e del discredito della politica traggono occasione per affermare altri punti di vista ed altri meccanismi decisionali.

Una democrazia fortemente maggioritaria che radichi nell'elettore il potere ed il diritto di scegliere chi deve governare e le maggioranze e che garantisca il diritto di chi è stato scelto per governare (anche la singola persona alla quale il cittadino deve poter esprimere la propria fiducia), il diritto di avere il tempo e la possibilità di realizzare il proprio programma e che garantisca che la scelta dell'elettore non sia successivamente tradita da meccanismi trasformistici, da giochi di partito, da trattative continue, è un'esigenza che deve stare a cuore anzitutto alla sinistra. Ciò proprio perché una forza della sinistra non può non avere fiducia nel corpo elettorale e nelle decisioni che gli elettori assumono.

Cadute le ideologie di appartenenza e quindi i rischi di preclusione totale tra schieramenti contrapposti, è nel confronto tra programmi e nella fedeltà che gli eletti dal popolo chiamati a governare sapranno assicurare rispetto alla scelta degli elettori, oltre che nei meccanismi istituzionali capaci di garantire – se non il risultato – almeno la possibilità di dare una risposta, che risiede oggi la forza della politica; una forza che attualmente manca a questo paese e che dobbiamo costruire anzitutto con coraggiose innovazioni anche sul tema della forma di governo.

Naturalmente c'è un problema di democrazia politica nella società contemporanea, ma esso in larga misura si pone fuori dalla logica relativa ai poteri affidati al premier o al peso dato al voto degli elettori, che secondo me deve essere fortissimo anche nella scelta della persona chiamata a governare. Sono i temi che le

democrazie contemporanee hanno di fronte e che qui non stiamo discutendo. Mi riferisco alla videocrazia, al peso che nelle competizioni elettorali – in un sistema che è inevitabilmente legato anche alla scelta di una persona – ha la possibilità di far conoscere il proprio punto di vista ai cittadini elettori; al conflitto di interessi; alla parità di risorse finanziarie di cui i candidati devono poter disporre in campagna elettorale; insomma, mi riferisco alle grandi questioni che si stanno discutendo in Francia e negli Stati Uniti, relative al modo con cui connotare democraticamente meccanismi rispetto ai quali non si pensa di tornare indietro, sebbene il problema democratico non si ponga all'interno di quei meccanismi ma nel sistema che li circonda.

C'è la necessità di distinguere ciò che appartiene al potere politico, che deve essere garantito fino in fondo, da ciò che è proprio di altri poteri, dei quali deve essere garantita la piena autonomia. Mi riferisco alla tematica delle autorità di garanzia e della magistratura, sulla quale tornerò fra poco, nonché a quella della riforma del Parlamento. È necessario verificare fino in fondo se sia giusta – come io credo – l'ipotesi sulla quale sta lavorando il Comitato competente, concernente la distinzione nell'ambito della tematica della rappresentanza fra le due grandi funzioni che oggi il Parlamento è chiamato a svolgere. Sto parlando dell'attuazione dell'indirizzo politico voluto dagli elettori con la scelta maggioritaria e del concorso allo svolgimento di taluni essenziali compiti di garanzia e di controllo che è bene siano sottratti alla logica immediata dell'alternanza fra maggioranze di governo, e che al tempo stesso è forse giusto non attribuire totalmente a soggetti esterni al circuito delle istituzioni rappresentative.

Questi sono i grandi temi della democrazia di oggi: come organizzare l'insieme dei poteri che formalmente non fanno parte del tessuto istituzionale ma che sono decisivi affinché la formazione del consenso degli elettori sia pienamente libera e consapevole? Come individuare le sfere

decisionali che devono essere sottratte alla politica e, fra quelle che devono essere attribuite a quest'ultima, quelle da affidare alla maggioranza di governo e quelle da attribuire a sedi diverse?

Un lavoro è stato compiuto e credo che bene abbia fatto il presidente D'Alema a ricordarlo. Certo, non tutti i nodi sono risolti; tutti i problemi potranno venire alla luce quando – ormai presto – avremo davanti testi e articolati normativi. Su alcune di tali questioni vi sono punti di vista diversi anche all'interno dei vari gruppi parlamentari, ed è bene che sia così, perché non vedo una logica improntata a rigida disciplina di gruppo quando si scrive una nuova Costituzione; tuttavia, vi è un percorso, vi è una strada sulla quale incamminarsi.

Sul tema della riforma dello Stato, per esempio, ho ascoltato con il consueto interesse e rispetto l'intervento del senatore Fisichella: pur prendendo atto della serietà delle questioni da lui sollevate, credo si debba andare avanti con coraggio sulla via di una riforma in senso federalista dello Stato italiano, non per concessioni nei confronti di chi è fuori da quest'aula, ma perché vi è l'antica questione dello Stato italiano centralistico, burocratico, asfittico, che non è in grado di dare risposta ai cittadini. Credo che dobbiamo avere il coraggio di dare una soluzione di federalismo all'italiana, specificamente costruito sulle peculiarità del caso italiano, come ricordava il presidente D'Alema, a cominciare dal dualismo territoriale, evitando quindi di riprodurre ciò che a volte viene presentato in modo provinciale come l'unico federalismo esistente, mentre invece è un federalismo che ha una sua storia ed una sua tradizione. Certo, vi è un indirizzo di marcia che si deve e si può costruire; vi è un indirizzo di marcia comune su tutti questi temi.

Altrettanto può dirsi per la materia della forma di governo. Ricordo il referendum del 1993 sulla legge elettorale: in quel caso il contrasto non era componibile, perché si poneva l'alternativa secca tra maggioritario e proporzionale; qui la direzione di marcia è la stessa: da tutte le

forze presenti in questa Commissione, sia pure con accentuazioni diverse, si ritiene di dover dare più poteri ai cittadini nella scelta di chi deve governare e di equilibrare governabilità e rappresentatività. Vi è un dato nuovo, anche sul versante delle posizioni più maggioritarie, che consiste nell'ammissione della logica di quella che, con linguaggio tecnico-giornalistico, viene chiamata la quota proporzionale, il fatto cioè di non prevedere un sistema maggioritario puro. Si tratta di verificare come combinare questa presenza proporzionale e rappresentativa con le esigenze del maggioritario e della governabilità.

Sul federalismo vi è un percorso che si delinea, pur con differenze che non vanno sottovalutate, che approfondiremo, alle quali daremo soluzione; come ha ricordato Boato, è un percorso che comincia ed occorrerà tempo prima di avere il testo definitivo della nuova Costituzione, però tutti siamo dell'idea che vi debba essere una forte attribuzione di poteri anche legislativi alle regioni, che nel federalismo italiano vi sia una specificità rappresentata dalla realtà dei comuni e delle città, realtà che va valorizzata; che l'attuale Parlamento non può continuare a mantenere le attuali caratteristiche, cioè l'anomalia italiana di un bicameralismo paritario e perfetto e di un numero elevato di parlamentari.

Vi è la possibilità di costruire un percorso comune, al di là delle differenze che vi sono e che resteranno. Questo è possibile anche quanto alla forma di governo. Condivido ciò che ha detto il collega Mussi questa mattina e, se la Commissione mi conferirà un mandato in tal senso, sono pronto a lavorare per preparare due articolati che si muovano dal lavoro fin qui svolto e dal dibattito che si è sviluppato. Anch'io credo che avesse ragione D'Alema sostenendo che potevano esservi e vi sono le condizioni perché il lavoro sul governo del premier, se non vi è una strumentalità nel far fallire qualunque tentativo si proponga, possa dare una risposta positiva alle questioni sollevate. Tuttavia, lavoriamo su entrambi gli articolati.

A questo proposito, il relatore desidera porre in luce un aspetto: il mandato, attraverso tutti i passaggi che dovranno essere compiuti e che il presidente Tatarella e l'ufficio di presidenza riterranno di individuare, dovrà essere un mandato al relatore perché presenti un suo testo, visto che anche su questo tema vi sono in tutti i gruppi e su ciascun modello molteplici opinioni. Mi accingerei, quindi, se questo sarà il mandato che mi verrà conferito, a preparare due articolati, ben sapendo che il lavoro del relatore mai come nel caso in cui vi siano due bozze alternative ed una molteplicità di opinioni è ingrato, non facile e richiede che si riconosca questo dato di fatto. Poi vi saranno i testi, la scelta del testo base — se si procederà in questo senso —, la presentazione degli emendamenti, tutti i passaggi che ricordava il collega Boato. Infatti, la volontà di costruire si misura anche sul modo attraverso il quale ci si rapporta con le proposte: abbiamo studiato questa materia e sappiamo che qualunque soluzione si indichi presenta dieci possibili obiezioni, non una sola, obiezioni — alcune delle quali fondate — che io stesso sono in grado di individuare nel momento in cui formulo una proposta.

Se però si parte dall'idea che, rispetto ad ogni proposta che viene formulata, deve essere necessariamente considerato essenziale, decisivo e determinante che essa sia modificata in un punto o in un altro, non si va da nessuna parte. Quindi, il mandato ha senso se vi è la volontà di rispettare il lavoro del relatore.

Più in generale, credo vi siano ancora le condizioni — ma i tempi sono stretti — per portare a buon fine il nostro lavoro se avremo tutti la consapevolezza dei veri problemi che oggi si pongono ad una democrazia moderna, problemi non di ceto politico, ma di funzionamento della politica in una democrazia che cambia. Altrimenti, se prevarranno gli interessi di partito, di schieramento e di ceto politico, non andremo da nessuna parte. Tuttavia, non credo che tra chi oggi è presente in questa sala vi saranno alla fine veri vincitori, perché sarà un'intera classe di-

rigente ad essere giudicata per non essere riuscita a fare ciò che avrebbe potuto, visto che oggi, in questo momento, le condizioni vi sono.

ROCCO BUTTIGLIONE. Signor presidente, onorevoli colleghi, davanti al compito difficile che ci siamo proposti, quello di modificare, in parte di riscrivere la Costituzione della Repubblica italiana, credo che la prima domanda che affiora alla coscienza di ciascuno di noi riguardi quale sia l'ordine esatto delle tesi e dei problemi che dobbiamo affrontare. Forse la nostra discussione soffre anche del fatto che non tutti li affrontiamo nel medesimo ordine e che quindi non tutti arriviamo a vederli con il medesimo livello di freddezza e nella medesima concatenazione reciproca.

L'onorevole Parenti ha sollevato questo problema nel suo intervento, e di ciò la ringrazio. Credo che al primo posto nell'ordine della considerazione dei temi debba venire quello delle garanzie della libertà della persona umana: se vogliamo mettere al centro del nostro ordinamento la persona, inevitabilmente il primo elemento di preoccupazione non può non essere la garanzia della sua libertà. Successivamente viene in modo altrettanto cogente il tema delle comunità in cui — afferma la Costituzione attuale in una parte che non intendiamo cambiare — si espande la personalità e tali comunità vanno a costituire quella realtà che chiamiamo Stato. Quello della forma di Stato è logicamente il secondo tema che deve attirare la nostra attenzione e su cui deve svolgersi il nostro sforzo di costruzione.

Il terzo tema è rappresentato dalle modalità della rappresentanza, cioè dal modo in cui questo Stato giunge a manifestare unitariamente la propria volontà.

Infine, vengono la forma di governo, che presuppone tutto quanto precedentemente detto, l'appendice, che non fa propriamente parte dell'oggetto sottoposto alla nostra attenzione, costituita dalle leggi elettorali: infatti, per individuare come eleggere i propri rappresentanti bisogna capire cosa essi vadano a fare una

volta eletti, quali competenze assegnare loro e quali funzioni debbano esercitare. Credo che una parte del nostro dibattito sia resa vana da un ordine di preoccupazioni interno al ceto politico, che è – mi si perdoni – forse inverso e nel quale il codicillo viene ad essere l'oggetto primo della preoccupazione, tanto che le soluzioni che si possono adottare sugli altri punti molte volte sono rese dipendenti dal fatto che si ritiene che esse propizino questo o quel tipo di legge elettorale. Su tale aspetto credo che Boato abbia pronunciato parole di grande saggezza, che tutti faremmo bene a trattenere nella memoria: preoccupiamoci prima di tutto della costruzione del sistema istituzionale.

Partendo dall'ordine logico delle tesi, come ho detto, in primo piano vi è l'organizzazione del sistema delle garanzie. Credo sia inevitabile domandarci quale sia la funzione di tale sistema. Sento parlare molto – ne ho sentito parlare anche nella sua relazione, presidente – di unità della cultura della giurisdizione: è un concetto che personalmente non mi convince.

Mi sembra che nell'ambito del sistema delle garanzie abbiamo a che fare con tre finalità distinte. Se vogliamo che il cittadino italiano sia libero, dobbiamo garantire che per strada nessuno lo possa uccidere, malmenare, borseggiare e che i criminali non possano disporre della sua vita e dei suoi beni; questa è una specifica finalità che si concreta nella repressione del crimine e fa capo ad una funzione che è quella di impedire che il crimine venga commesso e di assicurare che coloro che commettono il crimine vengano messi nell'impossibilità di nuocere. C'è una seconda funzione della libertà del cittadino, che è il diritto di non essere condannato senza essere stato ascoltato. C'è infine una terza funzione, che è il diritto di non essere condannato innocente.

I sistemi giuridici ai quali ci siamo ispirati anche nella formulazione del nostro codice di procedura penale distinguono queste tre funzioni e, per distinguerle, le separano. C'è una funzione della pubblica accusa, una della difesa e una

del giudice che, per poter essere esercitata, deve essere ugualmente lontana dall'accusa e dalla difesa. E credo che dobbiamo occuparci anche di un ordinamento delle professioni legali che questa distanza mantenga ed assicuri.

Se cultura della giurisdizione vuol dire unità della cultura della legalità, allora *nulla quaestio*, nessuno di noi ha su questo punto il minimo dubbio; ma se la cultura della giurisdizione deve accomunare due elementi di quel trittico che è necessario perché si realizzi il processo, allora non siamo più d'accordo. O la cultura della giurisdizione abbraccia tutti, allora è cultura della legge, oppure genera le condizioni di una insicurezza nella tutela dei diritti fondamentali del cittadino. Credo che questo sia un punto di decisiva importanza, sul quale è necessario un ulteriore approfondimento e sul quale è difficile accettare mediazioni che non siano concettualmente chiare. Il principio della parità tra accusa e difesa richiede che anche all'interno delle professioni legali si mantenga questa tripartizione e che essa venga rispettata in tutti i livelli in cui si articola il sistema di difesa del cittadino.

Questo vuol dire che la questione annosa della difesa dell'indipendenza della magistratura contro la prevaricazione politica va messa da parte, non è questo il punto e la ringrazio per averlo detto con chiarezza. Il problema – e credo tutti siamo d'accordo – è la necessità di rafforzare i diritti della difesa; il problema non è rafforzare anche nel CSM la posizione della politica, ma rafforzare la tutela del diritto del cittadino.

Per venire al secondo punto, mi sembra che il tema della riforma dello Stato non abbia ricevuto nella nostra assemblea l'attenzione che merita. Ringrazio il collega D'Onofrio per il modo in cui lo ha affrontato, però è indubbio che vi sia un'impressione forte nella pubblica opinione che, in fondo, sia un tema funzionale all'accaparramento dei favori della lega e che non venga fortemente sentito come momento alto di riforma dello Stato

o che nel nostro dibattito divenga una modalità tecnica di organizzazione interna.

Scegliere il federalismo significa scegliere una forma di Stato profondamente diverso da quello centralista; lo Stato centralista è quello della rivoluzione francese, è la Repubblica una ed indivisibile in cui il potere si concentra nel centro e da lì si articola e si ripartisce nelle provincie o nelle prefetture. La legittimazione forte è soltanto al centro. Se adottiamo un simile sistema, possiamo variare come vogliamo ma oltre un decentramento non andiamo; se è quello che abbiamo in mente di fare, è bene che non illudiamo la gente parlando di federalismo. Il federalismo è un altro principio organizzatore dello Stato, più coerente, a mio avviso, con il primato della persona umana: dire federalismo è dire che la persona viene prima delle diverse comunità in cui si articola la sua vita e che queste comunità vengono prima dello Stato.

Se mi consentite di usare il linguaggio della filosofia hegeliana, nel centralismo lo Stato è più sostanziale delle comunità che lo compongono, mentre nel federalismo è vero l'inverso; nel centralismo c'è un'alienazione totale della sovranità verso lo Stato, nel federalismo si ha una alienazione parziale di sovranità, vale a dire che né il cittadino rispetto alle diverse comunità in cui entra aliena totalmente il proprio diritto, secondo la formula lockiana, né queste comunità alienano totalmente il loro diritto allo Stato: mantengono un diritto originario e questo implica anche un cittadino che ha il gusto dell'esercizio diretto della libertà ed un modello di Stato che necessariamente si autolimita, che non pensa di poter affrontare e risolvere tutti i problemi perché ritiene che in gran parte debba risolverli e affrontarli il cittadino e che questi abbia bisogno non di tutela e garanzia ma prima di tutto di libertà.

Si pone qui il grave problema del diritto di secessione. Mentre ho apprezzato quello che il presidente ha detto riguardo alla possibilità di riformulare l'articolo 5 della Costituzione, credo che,

nel momento in cui ci allontaniamo dalla formula della Repubblica una ed indivisibile, deve restare evidente che questo non implica il venir meno dell'unità dello Stato italiano. Esiste un dovere delle diverse comunità locali di convenire in comunità più alte e l'ambito in cui questo dovere si esplica è determinato dalla geografia, dalla storia, dalla cultura, da tutti quei fattori che hanno contribuito a costituire la nazione italiana.

Il tema, come è noto, fu oggetto di lungo dibattito negli Stati Uniti nella prima metà del secolo XIX, che trovò una conclusione sanguinosa nella guerra di secessione; quella che trionfò alla fine fu la posizione di Abraham Lincoln: esiste un dovere di convenire all'interno dell'unione, esiste un dovere di trovare un accordo, anche se nessuno può determinarne *a priori* i contenuti.

È questa formula sottile, ma la sottigliezza che lei ha mostrato parlando di forma di governo evidenzia che sicuramente non le sfugge l'importanza della questione; è questo stretto sentiero quello su cui si regge uno Stato federale, che è unitario ma vuole fondare l'unità sulla libertà. Questo implica la capacità di stringere un patto territoriale, di rendere le regioni protagoniste di un patto di solidarietà territoriale liberamente voluto sul quale si fonda l'unità dello Stato. Non si tratta di un dato puramente tecnico; è una questione etico-politica e morale di grandissima importanza e credo che dobbiamo fare uno sforzo ulteriore sia per approfondirla e per intenderne tutte le conseguenze, sia per coinvolgere effettivamente l'intera comunità nazionale nell'elaborazione di questo passaggio decisivo.

Va da sé che in uno Stato federale moderno il principio federale non esclude quello del decentramento. Credo che la capacità di utilizzare le espressioni del federalismo come terminali anche dello Stato unitario, decentrando ad esse competenze soprattutto nell'ambito in cui esistano competenze miste, sia la chiave del successo del modello federale tedesco.

Su tutte queste cose dobbiamo cercare di sviluppare una posizione forte, che affronti la sfida del federalismo al suo livello reale sottraendola a qualunque sospetto di giochi di bassa macelleria politica. Dobbiamo accogliere quanto di positivo ha chiesto la lega, senza in nessun modo colludere con le espressioni di odio antimeridionale o razzista che minano alla base la civile convivenza degli italiani.

Un'osservazione sul tema dell'organizzazione del Parlamento. Nel momento in cui andiamo a rafforzare l'esecutivo, è importante rafforzare il momento delle garanzie e ciò è possibile attraverso un bicameralismo differenziato in cui al Senato venga riconosciuto questo ruolo precipuo. Qui io credo che la Commissione abbia fatto un buon lavoro, un eccellente lavoro: rafforzare il sistema dei controlli e delle garanzie, fare del Senato la sede precipua che adempie a questa funzione e darle il compito di raccordare il sistema italiano con quello europeo.

Questo credo debba essere complementato da una più esatta determinazione della relazione fra governo e Parlamento. Mi è spiaciuto non sentir echeggiare nella sua relazione il tema della riserva di regolamento. Se vogliamo effettivamente delegificare, se vogliamo garantire l'autonomia dell'esecutivo nell'ambito che gli è proprio, anche se accettassimo la deprecabile ipotesi di fondare l'esecutivo sul legislativo, attraverso un sistema parlamentare o neoparlamentare, si imporrebbe la necessità di ritornare sul tema della riserva di regolamento e correlativamente della riserva di legge.

Un'ultima osservazione sulla forma di governo. Il modello semipresidenziale è più semplice, più sperimentato, più lineare, è un modello di alta ingegneria costituzionale che è stato progettato a tavolino per risolvere un problema analogo a quello che affronta oggi la democrazia italiana. In ciò consiste una buona parte del suo fascino. Sappiamo che ha funzionato in un caso analogo ed essendo un modello costruito a tavolino possiamo immaginare come si articola internamente. È un modello lineare perché se-

parare il legislativo dall'esecutivo - e questo è il problema vero che abbiamo - e separandolo consente di rafforzare adeguatamente e l'uno e l'altro.

Noi tuttavia non ci rifiutiamo a priori di esaminare le soluzioni che lei ha proposto, ci rifiutiamo semplicemente di accantonare il modello semipresidenziale senza che su di esso ci sia stato un approfondimento adeguato e senza la possibilità di chiedere un voto ove questo approfondimento non porti ad una soluzione accettabile da tutti. Chiediamo tempo per convincervi della giustezza delle nostre ragioni, tempo per lasciarci convincere della giustezza delle vostre ragioni, se questo sarà possibile.

La soluzione che lei ha proposto è stata criticata da un grande politologo come soluzione pasticciata. È difficile negare che lo sia. Leggendo l'articolo di Sartori, però, mi sono venute in mente le parole contenute nel libro immortale di Vincenzo Cuoco sulla rivoluzione partenopea « il sistema migliore in assoluto non esiste; il sistema migliore è quello che meglio si adatta ai vizi e alle virtù, alle peculiarità e alle circostanze proprie della storia di un popolo ». In questo è in qualche modo il primato della politica applicata sulla politica intesa come pura scienza. Non dobbiamo sottovalutare il dato della comprensione e del consenso ad un sistema e il suo sistema ha un vantaggio: è quello che più riesce a mettere d'accordo le pregiudiziali espresse da diverse forze politiche. Mettendo sulla stessa scheda il nome del candidato presidente e del candidato di collegio, esso elimina l'annosa questione dell'indicazione o elezione del premier: il premier trascina l'elezione della maggioranza, ma si può anche dire che la maggioranza trascina l'elezione del premier. Attribuendo il potere di scioglimento al Presidente del Consiglio, esso consente di evitare che, in caso di contrasto fra il capo del governo e la sua maggioranza, questo debba perire senza poter fare appello agli elettori, davanti ai quali è garante di un equilibrio politico affermato dalle elezioni.

Rimane un problema ed è paradossale che sia proprio io a formularlo. Non è un sistema che dà troppa forza al capo del governo? Perché i sistemi neoparlamentari fanno del capo del governo contemporaneamente il capo della maggioranza; se non è capo della maggioranza, il sistema non funziona e se è capo della maggioranza il pericolo che abbiamo invertito la situazione attuale è grave, il pericolo cioè di passare da un sistema in cui il capo del governo, l'esecutivo è sotto il tallone del legislativo ad un altro in cui il legislativo potrebbe trovarsi ad essere sottoposto al tallone dell'esecutivo.

Mi sembra di capire che la sua intenzione sia quella di riprodurre in Italia qualcosa di simile al modello inglese, che però è cresciuto attraverso la storia e non è stato progettato a tavolino, è cresciuto attraverso i secoli con numerose fasi alternative e contraddittorie, generando una sapienza che si è accumulata nei cromosomi di una classe politica. È possibile riprodurre quel modello attraverso una progettazione? Non lo so. Chiediamo il tempo di approfondire questi problemi, vi chiediamo di approfondirli seriamente insieme con noi, senza escludere a priori che l'ipotesi semipresidenzialista anche dal vostro punto di vista possa risultare la più convincente.

Credo che sia stato atto di saggezza da parte nostra aver chiesto questo proseguimento dell'attività della bicamerale; credo che sia stato atto di saggezza da parte sua, presidente, concederlo.

PRESIDENTE. Vorrei molto rapidamente riprendere alcune questioni prima di avviarci alla conclusione di questa fase del nostro lavoro.

Il collega Boato ha ricordato, con una precisione quasi crudele nell'enumerazione (mi ha rammentato un saggio di Roland Barthes in cui si parla della crudeltà dell'enumerazione e si mette a confronto lo stile del marchese De Sade con quello di Ignazio Di Lojola e di Fourier), che siamo all'inizio di una lunga e complessa procedura di riforma costi-

tuzionale. Anche prima che egli arrivasse al dodicesimo passaggio, cioè già verso il quinto, si capiva quanto immotivata fosse la tesi secondo cui la proposta che io avevo avanzato tendeva o pretendeva di togliere di mezzo l'ipotesi semipresidenziale. È del tutto evidente che noi non toglieremo di mezzo alcunché, che noi stiamo semplicemente gettando le basi propositive di un lavoro nel corso del quale le diverse soluzioni potranno tornare e torneranno all'esame della Commissione, del Parlamento, delle forze politiche, con una possibilità di approfondimento e con possibilità di scelta che sicuramente non vengono pregiudicate. Questa è la mia proposta di lavoro, che muoveva da una considerazione di elementare buon senso e che si è scontrata, a mio giudizio, con ragioni anche comprensibili di prestigio e anche con una diffidenza che alimenta asprezze che talvolta feriscono e che non appaiono motivate. L'elementare buon senso nasce dal fatto che, proprio perché giustamente si sostiene che il modello del primo ministro è passibile di diversi svolgimenti, e proprio perché — come io ho osservato — la proposta di governo del primo ministro è stata in modi diversi avanzata da quasi tutti i gruppi, e in particolare dai gruppi maggiori che sono qui presenti, poteva essere ragionevole, partendo da questo dato istituzionale, cioè dal fatto che in partenza, sulla base dei testi presentati, noi ci troviamo di fronte ad una possibile vasta convergenza intorno a questo modello, un approfondimento a partire da questi testi per vedere se era possibile arrivare a un testo unificato che tenesse conto delle proposte presentate non da me ma dal gruppo della sinistra democratica, dal senatore Fisichella, dal gruppo di forza Italia, innanzitutto (per riferirmi soltanto ai maggiori gruppi), e da altri (il gruppo di rifondazione comunista ha sviluppato questo tema secondo un'accezione squisitamente parlamentare o neoparlamentare). Era quindi del tutto ragionevole partire da un dato istituzionale, e cioè il maggiore concorso di consenso potenziale

intorno a questa ipotesi, per andare ad una prioritaria e stringente verifica di merito.

Tuttavia, prendo atto di quanto è emerso. D'altro canto non spetta a me decidere al riguardo: il mio è un compito di servizio; questo è un problema che riguarda innanzitutto i gruppi e il rapporto tra i gruppi. Nulla osta a prendere atto dell'opinione largamente prevalente che si è manifestata (e che il relatore, per così dire, ha già anticipatamente fatto propria dichiarandosi ad essa disponibile), quella secondo cui il mandato che si assegna al relatore potrebbe essere quello di lavorare su due testi base tali da sviluppare le due ipotesi istituzionali sulle quali, alla fine, il comitato ha concentrato la sua attenzione. D'altro canto, anche nel lavoro di altri relatori (l'ho ricordato nelle mie comunicazioni) vi sono ipotesi alternative. Certo, diverso è il caso di ipotesi alternative che si riferiscono alla revisione di un singolo articolo della Costituzione. In questo caso le ipotesi alternative riguarderebbero modelli, il che richiederà, al momento delle decisioni, una discussione preliminare ed una votazione per l'adozione di un testo base: l'uno o l'altro.

Ma detto questo (mi sembra che il problema possa essere superato così, poi parleremo, al momento della nomina dei relatori, della definizione dei termini e anche delle modalità di lavoro) è del tutto evidente che noi qui assegnamo dei compiti ai relatori, ma è altresì evidente che il metodo di lavoro che ci siamo dati consiglia che i relatori operino, soprattutto laddove si tratta di elaborazioni in parte nuove, anche attraverso una consultazione dei Comitati. I Comitati non hanno un compito formale di votare, ma mi pare ragionevole, appunto per quel metodo che ci siamo dati di collaborazione, di coinvolgimento, che i relatori possano, soprattutto nel momento in cui si accingono a definire proposizioni nuove, sentire i Comitati e tenere conto dell'apporto che in quella sede può esservi alla elaborazione che poi sarà la base del nostro lavoro.

Vorrei prima affrontare però alcune questioni di merito. Debbo davvero ringraziare tutti i colleghi per una discussione molto seria e approfondita sulle principali questioni. Io ho cercato in verità, con un risultato parziale ma del quale sono in parte contento, di spostare anche l'attenzione rispetto ai punti su cui si è concentrata prevalentemente l'attenzione dei mezzi d'informazione e di dare lo spazio necessario (lo spazio è stato lungo, direi prolisso, ma penso anche per l'incisività del quadro) al tema che considero effettivamente fondamentale e anche prioritario, nell'ordine logico del nostro lavoro. Mi riferisco alla riforma della forma di Stato.

La coppia oppositiva, a mio giudizio, professor Fisichella, non è federalismo-statalismo; la coppia oppositiva è federalismo-centralismo. La statualità non caratterizza soltanto il ruolo dello Stato centrale. Noi vogliamo promuovere una nuova statualità (come hanno ricordato diversi colleghi e da ultimo, in un modo che particolarmente condivido, l'onorevole Buttiglione), una nuova statualità fondata su una attribuzione alle comunità locali di un più elevato grado di autogoverno e di responsabilità. Questo federalismo italiano non è un pasticcio, cerca di tenere conto della storia nazionale. Non è un federalismo di Stati-regione, che non appartengono alla nostra storia né alla nostra realtà; è un federalismo che, così come viene delineandosi, punta ad uno spostamento verso le regioni di una forte potestà legislativa e di programmazione e all'attribuzione diretta ai comuni, così profondamente radicati nella nostra storia, nella nostra tradizione, nella nostra realtà, di compiti amministrativi primari e di responsabilità, in questo campo, certe e garantite.

Si può obiettare sull'uso della parola federalismo. L'onorevole Cossutta ha fatto obiezioni che certamente hanno un loro fondamento. Se guardiamo a come viene inteso il federalismo in altri paesi, dobbiamo constatare che certamente lì il federalismo è il frutto di un processo storico, direi che è una parola che attiene

e che definisce il modo in cui si è venuta formando l'unità nazionale statale in quei paesi. La storia italiana è stata diversa. Il federalismo italiano poteva cominciare nel secolo scorso, se avesse prevalso un altro movimento storico dell'unificazione nazionale. Non è accaduto e non possiamo spostare all'indietro le lancette della storia: questo è evidente. E tuttavia, anche se comprendo bene che il federalismo per cui *e pluribus* si è costituito *l'unum* è molto diverso da quello che noi intendiamo promuovere, e cioè un federalismo che muove da uno Stato accentrato per articolare poteri e funzioni, io credo anche nel senso storico e politico dei termini. Non è un inseguimento alla moda, ha un significato storico-politico che una maggioranza democratica – come io spero – di questo Parlamento faccia suo il termine federalismo e lo svolga nella chiave che qui è stata proposta e cioè nella chiave di una chiara contrapposizione rispetto a tendenze separatiste e secessioniste, vedendo però nell'articolazione dei poteri e delle responsabilità la condizione di un rinnovato patto tra gli italiani e comprendendo che la difesa dello Stato centralistico finisce soltanto per fornire legittimazione e consenso alle spinte separatiste.

Credo che l'attrezzatura istituzionale che è venuta delineandosi sia seria, sia ricca. Certo, c'è molto da mettere in ordine. Sono convinto che il relatore dovrà fare un lavoro molto intenso nei prossimi giorni. Proporrò alla fine che questo sia il primo tema che venga affrontato dalla Commissione, con uno spazio adeguato di riflessione. C'è un ordine logico: mi sembra molto difficile affrontare tutte le altre questioni se non abbiamo chiaro il tipo di Stato che deve essere governato.

Giustamente l'onorevole Buttiglione ha messo in evidenza qual è il rischio rispetto al modello semipresidenziale del governo del primo ministro, così come noi lo proponiamo: quello di un governo più forte. Non c'è il minimo dubbio che nel modello semipresidenziale – questo è a mio avviso il suo difetto maggiore rispetto

al caso italiano – vi è il rischio che, a fianco di un presidente eletto dai cittadini e quindi forte di una grande autorità, permanga la tradizione del trasformismo parlamentare dei governi deboli. Starei per dire che ci scommetterei sopra, ma non siamo qui a fare scommesse; è comunque una mia valutazione. Il vero rischio del semipresidenzialismo è questo, di un presidente eletto dai cittadini, sul quale si scarica una domanda politica alla quale non può dare risposta perché non è il capo dell'esecutivo.

I cittadini francesi non hanno eletto il capo dell'esecutivo eleggendo Chirac; hanno eletto l'uomo che ha il potere di nominare il primo ministro, ma questo potere è vincolato nel quadro di una democrazia parlamentare, tant'è vero che il primo ministro della Francia sarà nominato dopo le elezioni legislative e, se queste saranno vinte dalla sinistra, sarà Jospin, anche se ha un indirizzo politico diverso rispetto al presidente della Repubblica francese. La forza di quel modello sta proprio in questa flessibilità, in questa articolazione, nel fatto che poi sotto l'elezione del presidente c'è un sistema politico che forma, ha formato sin qui – sono d'accordo con chi ha sostenuto che non è affatto detto che necessariamente il doppio turno bipolarizzi – maggioranze di governo. Certo, nel momento in cui all'elezione diretta del presidente si affiancasse un sistema che non forma maggioranze di governo – questo è il forte rischio italiano – questo finirebbe a mio avviso per determinare una grande autorità del presidente eletto dai cittadini accanto ad una fragilità del Parlamento e del Governo; questa fragilità degli esecutivi è sicuramente uno dei grandi problemi con il quale il nostro paese deve misurarsi.

Per tornare all'ordine delle priorità, è evidente che questo potere centrale forte si motiva anche in relazione ad una riforma di tipo federalistico della forma di Stato; questa è una delle garanzie, uno dei contrappesi.

Qui sono molto d'accordo con l'onorevole Salvi che nella discussione con l'ono-

revoles Cossutta ha allargato il quadro di una visione democratica: una visione democratica non consiste soltanto nelle garanzie che si manifestano attraverso i partiti. In buona sostanza una cultura di impianto proporzionalistico che vede come unica garanzia della visibilità del conflitto il ruolo dei partiti e che concepisce la politica istituzionale nella chiave garantista degli impedimenti, degli ostacoli, dei vincoli che devono essere posti nei confronti della governabilità è una cultura istituzionale che è stata propria di una sinistra, la quale, per ragioni comprensibili, giuste o sbagliate, della storia del nostro paese aveva fuori dal suo orizzonte la possibilità di governare e quindi comprensibilmente concentrava la sua attenzione sulla possibilità di limitare, ostacolare, garantire una visibilità del conflitto rispetto ad una dimensione del Governo che le era preclusa. Oggi la principale garanzia sta nella possibilità dell'alternanza, il principale fattore è nel dinamismo di un sistema che produce l'alternanza di governo. Questo sistema è talmente dinamico che ha già prodotto diverse alternanze nel corso di pochi mesi; ormai si tratta di controllare questo dinamismo e di renderlo un po' più fattivo, produttivo di governi in grado di durare e di fare. La garanzia sta qui: non sta tanto nella rappresentanza di una perenne minoranza, sta nella garanzia della possibilità della minoranza di farsi Governo e quindi di realizzare il suo programma.

Questa è la novità, in questo senso avverto il segno di una cultura istituzionale che ha le sue radici in un'altra epoca storica e che esprime una visione difensiva della sinistra, un timore nei confronti di istituti che esistono in altri paesi democratici e non comportano affatto un rischio autoritario antidemocratico. In Svezia il primo ministro può sciogliere il Parlamento; non potrebbe venire in mente a nessuno di dire che la Svezia è un paese in cui vige una pericolosa dittatura plebiscitaria; in Inghilterra esiste questo istituto che è connaturato ad una certa forma di governo; questo a mio giudizio, naturalmente, vale anche per la Francia,

che è una grande democrazia. Non si potrebbe dire che in Francia manchi una visibilità del conflitto o non vi sia uno spazio di rappresentanza della sinistra. Questa forma di allarmismo o timore verso l'innovazione istituzionale tende a riproporre un caso italiano rispetto ai modelli delle grandi democrazie europee che non è peculiarmente avanzato, è peculiarmente arretrato, tanto più dal punto di vista della sinistra; non casualmente quel modello istituzionale era connesso ad una sinistra che non ha mai governato e che non poteva governare. Mi pare difficile che proprio noi possiamo esaltarne e difenderlo.

Penso che la via dell'innovazione tracciata debba essere percorsa con coraggio. Delle due grandi possibilità innovative che guardano al quadro europeo una è il governo del primo ministro, che è quella largamente prevalente; l'altra è quella del semipresidenzialismo che è stata costruita sull'esperienza francese, la quale rappresenta un caso peculiare ma non per questo meno rispettabile.

Non riesco a capire — voglio dirlo molto sinceramente — perché quella che è la forma largamente prevalente delle democrazie europee dovrebbe apparire nella sua versione italiana un'ipotesi confusa, un tatticismo doroteo, una cosa che non si capisce che cosa sia, quando mi pare un'ipotesi in primo luogo semplicissima, di una semplicità assoluta, del tutto chiara. Il fatto di stabilire per norma costituzionale il vincolo, l'obbligo per i candidati alle elezioni di collegarsi ad un candidato premier è una norma del tutto semplice e chiara; il fatto di prevedere che il candidato premier, il quale vede eletto il numero maggiore di deputati a lui collegati, venga nominato primo ministro è del tutto chiaro; il fatto che questo primo ministro abbia il potere di nominare e revocare i ministri, a differenza di quanto accade oggi nel nostro ordinamento, abbia determinati poteri di indirizzo e guida dell'attività parlamentare è una cosa abbastanza chiara, anche se bisognerà scriverla, definirla meglio; il fatto che questo primo ministro abbia la

facoltà di sciogliere le Camere e di tornare alle urne nel momento in cui si incrina il patto maggioritario formatosi di fronte agli elettori è una cosa abbastanza semplice. Può essere condivisa o meno, non mi pare sia tanto fumosa, indefinita, sia una trappola, un broglio (mi riferisco soprattutto a quello che leggo sulle notizie di agenzia); questo appartiene ad un modo di discutere, per così dire, sconcertante. È abbastanza semplice.

Il fatto che questo modello di governo che in gran parte dei paesi europei funziona in virtù di un assetto dei sistemi politici, nel senso di assetto fondamentalmente bipartitico dei sistemi politici, in Italia — non potendo contare per la ragione ricordata, la frammentazione politica, sull'assetto bipartitico — lo si debba ottenere vincolando le coalizioni che esistono e che si sfidano per il Governo del paese (è un dato della realtà italiana) a presentare il loro candidato ai cittadini, scrivendone il nome sulla scheda, è una necessità legata alla situazione italiana ed è facilmente spiegabile. Che poi il candidato debba essere scelto attraverso le elezioni primarie, come sollecita l'onorevole Nania, ed è un'ipotesi da me condivisa, è tema che può essere affrontato. Siamo nell'ordine di questioni semplici, facilmente comprensibili, che possono essere diversamente valutate, ma che difficilmente possono essere considerate trucchi imbrogli o tatticismi. Si tratta, infatti, del tentativo di definire le regole che consentano alla nostra democrazia di essere simile alle grandi democrazie europee con le quali ci confrontiamo.

Dico questo non perché intendo sembrare piccato, ma in quanto abbiamo il dovere verso i cittadini di diradare le nebbie che sono state artificiosamente levate.

Sostengo che il sistema funziona con qualsiasi legge elettorale. L'attuale legge elettorale consente che i candidati nei collegi uninominali ed anche quelli nelle quote proporzionali, cioè i simboli di partito e di coalizione, vedano accanto il nome del candidato premier; dunque l'at-

tuale sistema elettorale può benissimo associarsi a questa forma di governo.

La tematica del sistema elettorale è certamente connessa alla forma di governo sia nel caso del semipresidenzialismo, sia in quello del Governo del primo ministro, ma sotto un altro profilo cioè nel senso che è necessaria nel nostro paese, e mi pare opinione condivisa, una revisione della legge elettorale al fine di averne una che favorisca il formarsi di più omogenee maggioranze di governo. Tale necessità esisterebbe sia nel caso del governo del primo ministro, sia nel governo semipresidenziale dato che la legge elettorale maggioritaria dovrebbe favorire — ma questo dipende dagli elettori — il formarsi di omogenee maggioranze di governo. Da questo punto di vista la riflessione sulla legge elettorale è certamente importante, perché se si condivide la necessità della riforma essa costituisce un tutt'uno con la forma di governo, non però nel senso che la condiziona nella sua essenza, perché in quest'ultima l'idea di un governo del primo ministro scelto dai cittadini attraverso il voto, insieme alla sua maggioranza, può essere associata a diversi sistemi elettorali, ivi compreso l'attuale e vigente.

Ciò può anche essere o meno condizionato, ma si tratta pur sempre di argomenti di assoluta chiarezza: non sono né trappole, né confusioni; il modello non è presidenzialista, non vi è alcun dubbio. Il sottile discrimine tra questa forma di Governo e il presidenzialismo consiste nel fatto che in questa forma di governo la legittimazione ad una persona, l'investitura di questa, è incardinata su una coalizione, su uno schieramento, mentre nel sistema presidenzialista il potere personale viene conferito ad una persona svincolata dai vincoli con una coalizione e con uno schieramento. La differenza è sottile, ma significativa.

Debbo dire che il francese è un modello molto particolare di presidenzialismo, perché costruisce un delicato equilibrio tra potere del presidente e forma di governo parlamentare, il quale come saprete meglio di me nel presidenzialismo

classico, quello americano, non c'è. L'equilibrio non prevede la forma di governo parlamentare, si tratta di un equilibrio tra due poteri distinti; la legittimazione diretta dell'esecutivo è nel sistema americano, non in quello francese. Quest'ultimo configura un equilibrio complesso, che ha potuto reggersi nella realtà francese. Il professor Buttiglione assai sottilmente ha sottolineato come sia stato elaborato in un laboratorio: anche noi siamo in una specie di laboratorio, tuttavia l'idea che il modello costruito nel laboratorio francese debba funzionare in Italia meglio del modello realizzato nel laboratorio italiano, è quantomeno opinabile.

Vorrei aggiungere un'altra riflessione, ad alta voce, che muove da una considerazione della realtà. Questa idea della forma di governo è coerente con il tipo di processo politico e istituzionale che ha investito il nostro paese negli ultimi anni. Abbiamo una enorme varietà di soluzioni, ma che cosa hanno in comune tutti i sistemi adottati, e devo dire con un certo successo, a livello di comune, di provincia e di regione? Hanno in comune il fatto che si tratta di sistemi elettorali e di modelli istituzionali capaci di aver sollecitato il bipolarismo tra due coalizioni, consentendo agli elettori di scegliere, con il voto, la maggioranza di governo e il suo capo. L'elezione del sindaco, almeno nell'Italia continentale, non è separata dal formarsi di una maggioranza consiliare; l'elezione del presidente della provincia avviene con un meccanismo diverso, ma sostanzialmente analogo.

Anche l'elezione del presidente della regione avviene con una legge elettorale diversa — come sapete con il turno unico — che però risponde allo stesso principio, ossia di consentire all'elettore la scelta di una presidente della regione che sia anche capo di una coalizione e di una maggioranza. Constaterete che la cosa è ancor meno stravagante, mi riferisco all'invenzione dorotea del presidente della Bicamerale che tale non è, perché non è che lo sviluppo di quanto è stato discusso nel Comitato.

Questa idea della forma di governo è coerente con il principio fondamentale intorno al quale si è costruito il processo di rinnovamento delle nostre istituzioni e del nostro sistema politico. Ritengo che nel momento in cui si andrà alla riforma federalista, il fatto che ci sia una coerenza di principi istituzionali sia una importante condizione di unità del paese: questo tipo di soluzione, ossia la scelta del Capo dell'esecutivo e della sua maggioranza, è stata realizzata come ho ricordato attraverso svariate leggi elettorali (doppio turno, turno unico). Tuttavia il principio è comune all'ordinamento comunale, provinciale e regionale ed ha ottenuto qualche successo, perché non v'è dubbio che queste riforme hanno ottenuto un successo tra i cittadini, perché hanno rappresentato la soluzione equilibrata tra personalizzazione e ruolo dei partiti, producendo anche un certo effetto di stabilità e favorendo il bipolarismo (*Interruzione del deputato Calderisi*). Ma il sindaco viene eletto come capo di una maggioranza consiliare e l'elezione è contestuale (*Commenti dei deputati Rebuffa e Parenti*).

Che non sia necessario è un'eccezione, signora. L'eccezione costituisce non la norma, ma un'anomalia, come è evidente. Ne discuteremo nel prosieguo.

Insisto sul fatto che esiste una sostanziale coerenza con il principio costitutivo del rinnovamento politico-istituzionale: in Italia è sorto un bipolarismo tra due coalizioni che sta mettendo radici nel paese e che si presenta ai cittadini chiedendo consenso ad una maggioranza, ad una alleanza e ad un premier, sindaco, presidente di provincia, presidente di regione, Capo del Governo (perché anche a livello nazionale il bipolarismo ha avuto questo carattere).

Vorrei che qui si riflettesse con animo libero. Ho sentito che l'onorevole Cossutta ha definito «ardita» la proposta del cancellierato e della sfiducia costruttiva. In realtà, a mio giudizio, una riforma di questo tipo sarebbe talmente poco «ardita» che rappresenterebbe un passo indietro rispetto allo stato di fatto odierno della nostra democrazia. Vorrei che a noi

fosse chiaro, cari colleghi, che nel nostro ordinamento la sfiducia costruttiva non esiste. Non esiste più.

Quando una maggioranza parlamentare, una maggioranza di deputati eletti, firmò una mozione di sfiducia al Governo Berlusconi, che indubbiamente conteneva l'indicazione della volontà di formare un nuovo governo e quindi in qualche modo precostituiva le basi di una nuova maggioranza parlamentare (molti fra noi lo ricorderanno: alcuni dei protagonisti di quella vicenda purtroppo non partecipano ai nostri lavori, ma altri sì), il Capo dello Stato — giustamente, a mio avviso — rifiutò a quella maggioranza il diritto di esprimere un nuovo primo ministro (*Commenti del deputato Calderisi*). Fu Berlusconi. Non facciamo polemiche, parliamo di questioni istituzionali. Rivolgendosi nel suo messaggio al popolo italiano, il Capo dello Stato disse che si trovava nella delicata situazione di dovere tener conto non soltanto della Costituzione scritta, ma anche della novità istituzionale introdotta da una legge elettorale attraverso la quale la maggioranza si formava sulla base di un vincolo di fronte agli elettori.

Infatti, questo sistema maggioritario di coalizione forma una maggioranza parlamentare intorno ad un candidato premier. È abbastanza difficile pensare che una parte dei parlamentari eletti intorno ad un candidato premier e sotto un determinato simbolo possano poi sistematicamente essere autorizzati a dar vita ad un governo di diverso segno. Qui si apre un delicatissimo problema. Già viviamo nella condizione di un contrasto tra la Costituzione scritta, il sentimento diffuso dei cittadini e una Costituzione materiale che è venuta definendosi sotto l'impulso di una riforma elettorale di tipo maggioritario. Nulla, allora, è più pericoloso che mantenere un simile contrasto. Rispetto alla situazione di oggi — lo ripeto — la sfiducia costruttiva rappresenta non un ardito passo in avanti, ma a mio giudizio un inquietante passo indietro: significherebbe considerare normale, nella situazione di oggi, la possibilità che una parte dei parlamentari eletti sotto il segno del-

l'Ulivo possano sottoscrivere una mozione di sfiducia costruttiva insieme con una parte dei parlamentari eletti nel campo opposto, con un'operazione trasformistica che è ben più grave rispetto al tempo della proporzionale, quando il mandato elettorale investiva un partito: oggi il mandato si forma sotto un unico simbolo e dentro un vincolo maggioritario (*Intervista del senatore Pera*). Dico la mia opinione, non sto sostenendo il testo del presidente Salvi.

Proprio per questo sostengo che il vero passo in avanti, coerente con un processo che è in atto nella società italiana, sta proprio nel conferire ad un primo ministro scelto come capo della maggioranza quel potere di scioglimento che ne fa il garante di un vincolo che si è formato di fronte agli elettori. Questo è lo sviluppo coerente del processo di innovazione nel quale siamo immersi; non è una forzatura autoritaria. Mi permetto di dire che è molto più autoritario pensare che si possa disfare nel Parlamento un patto sottoscritto con i cittadini e formare un governo diverso rispetto a quello per il quale ci si è impegnati e si è stati eletti.

ARMANDO COSSUTTA. La lega era con il Polo. Quindi il Presidente della Repubblica avrebbe dovuto fare proprio il contrario: quando la lega rompe con il Polo, avrebbe dovuto sciogliere le Camere e indire le elezioni.

PRESIDENTE. Quindi, caro Cossutta, tu non sostieni la sfiducia costruttiva, ma proprio il diritto di sciogliere. Mi fa piacere! Ora hai fatto un passo in avanti ardito! (*Applausi di parlamentari del gruppo di forza Italia*).

È chiaro che stiamo entrando nel vivo del problema.

Naturalmente esiste sempre l'altra opzione: l'alternativa di importare — e sovrapporre alla dinamica reale politica ed istituzionale del nostro paese — il modello francese, che visto da qui ci sembra positivo e funzionale (siamo anche estrofili...). Questa possibilità esiste sempre. Ma io dico: perché non dobbiamo innanzi-

zitutto cimentarci con il compito, assai più proprio, di dare forma costituzionale al processo reale che ha investito il nostro paese, le nostre istituzioni, le forze politiche italiane? È del tutto evidente che l'idea semipresidenziale si sovrappone ad un processo reale che tende oggettivamente – nella realtà – a configurare una forma di governo del primo ministro più forte, più cogente, più garantita rispetto alle modalità oggi garantite dalla Carta costituzionale.

Tutte queste sono ragioni profonde. Non c'è alcun tatticismo: c'è una profonda convinzione, che non muove dal disprezzo nei confronti dell'idea semipresidenziale (che anch'io trovo affascinante, ma lontana). Si tratta, invece, dei problemi concreti del funzionamento del nostro meccanismo istituzionale. Noi viviamo all'interno di una forma imperfetta di governo del primo ministro. Questa è la verità. È assai più ragionevole, prima di impiantare in Italia un altro modello istituzionale, verificare se sia possibile dare completezza e forza democratica al modello nel quale siamo entrati per la forza di un processo reale che ha coinvolto il nostro paese.

Credo di aver reso più evidente – mi sembrava d'altro canto doveroso, anche per replicare alle critiche o alle sollecitazioni espresse – il senso della direzione di marcia che ho inteso indicare. Non è la soluzione: molti problemi sono aperti, devono essere sciolti. È però una direzione di marcia tutt'altro che inventata per ragioni mediatricie o tatticistiche.

Sono convinto che esista il rischio, di cui ha parlato Buttiglione, di un sistema molto rigido, ma penso anche che un sistema politico come il nostro (frammentato, tendente a produrre governi deboli e di breve durata, con l'effetto di un grave indebolimento del nostro paese nel contesto dei processi di globalizzazione e di unificazione europea) forse abbia bisogno di una cura di rigidità.

Siccome ritengo che le Costituzioni, le regole, non siano immutabili, può darsi che dopo un periodo abbastanza lungo di questa cura di rigidità sarà possibile

«allentare il morso»; ma la costruzione del bipolarismo italiano, a mio giudizio, esige una cura di rigidità. Poiché non si possono abolire i partiti per legge e non si può creare il bipartitismo con un decreto, quella costruzione sarà possibile incardinando il sistema bipolare intorno a due candidati primi ministri.

Badate che il doppio turno incardinato intorno a due candidati primi ministri produce una maggioranza ed un'opposizione, ciascuna delle quali con un proprio leader; un doppio turno tra tanti partiti, con una soglia ragionevolmente bassa, può produrre trasformismo, localismo e un Parlamento non in grado di esprimere una maggioranza di governo.

Vorrei che questo lo tenessimo presente. Anche il doppio turno visto dal professor Sartori – che stimo ed ascolto ma che nel suo sconfinato amore per le sue idee può consigliarci ma non opprimerci – se diventa il processo attraverso il quale si formano due coalizioni per governare intorno a due candidati premier produce quella dialettica maggioranza-opposizione che è il sale del bipolarismo; il doppio turno senza questo produce soltanto il partito del Presidente e la *non majorité*, come dicono i francesi. Ma questo non è bipolarismo, è un'altra cosa. Il doppio turno dopo le elezioni presidenziali seleziona soltanto tra i deputati che stanno con il Presidente e quelli che non stanno con lui ma possono stare con la lega, con questo o con quell'altro, per così dire.

Ma ripeto che questo non è il bipolarismo: bipolarismo è esistenza di due poli che si sfidano per il governo; quando uno governa, l'altro controlla e incalza.

Queste – vi chiedo scusa se sono stato ugualmente prolisso ma meno paludato che nell'introduzione – sono le ragioni per cui accetto il metodo, che è giusto: due testi base. Ma rilancio anche, con una qualche passione, la necessità di approfondire innanzitutto se esista la possibilità di dare forma costituzionale forte e limpida al processo reale che investe il nostro paese, perché di questo si tratta. Se non ce la faremo, allora forse prevarrà l'idea

di « tradurre in francese » il nostro sistema politico; prima di arrenderci alla « traduzione in francese », secondo me è opportuno vedere se riusciamo ad elaborare « in italiano » una forma di governo del primo ministro che ci renda simili alle grandi democrazie europee.

La mia proposta conclusiva è quindi di conferire l'incarico di relatore, ai sensi dell'articolo 2, comma 2, della legge costituzionale 24 gennaio 1997, n. 1, ai parlamentari che hanno già svolto tale funzione presso i Comitati, ossia al senatore D'Onofrio, relativamente alla forma di Stato; al senatore Salvi, relativamente alla forma di governo; alla senatrice Dentamaro, relativamente al Parlamento e alle fonti normative; al deputato D'Amico, relativamente alla partecipazione italiana all'Unione europea (a volte si equivoca, mentre ritengo che sia del tutto necessario ed utile che — sia pure assai più brevemente degli altri — egli esponga qui le proposte che ha elaborato, in modo secondo me convincente, sul tema del rapporto con l'Unione europea) e al deputato Boato relativamente al sistema delle garanzie. Preciso inoltre che il mandato conferito al senatore Salvi comporta la distinta elaborazione di due ipotesi di testo, riferite l'una al governo del primo ministro e l'altra al sistema semipresidenziale. Propongo altresì di assegnare, ai sensi del citato articolo 2, comma 2, della legge costituzionale n. 1 del 1997, per la presentazione delle relazioni un termine di sette giorni al relatore D'Onofrio e di quindici giorni agli altri relatori.

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

Avverto infine che la Commissione tornerà pertanto a riunirsi giovedì 22 maggio per la relazione del senatore D'Onofrio, che in quella sede presenterà il testo in materia di forma di Stato. Non so se sarà necessaria una preventiva riunione dell'ufficio di presidenza; forse no. Pre-

gherei comunque il collega D'Onofrio di depositare i testi presso gli uffici, affinché possano essere visti dai colleghi con qualche ragionevole anticipo.

FRANCESCO D'ONOFRIO. Per giovedì prossimo sono in grado di presentare i testi, ma prima non posso farlo: siamo già a giovedì sera!

PRESIDENTE. Potremmo allora cominciare giovedì pomeriggio con una relazione ed una discussione, e dopo scatteranno i termini per la presentazione degli emendamenti. Ci dedicheremo quindi al tema della forma di Stato.

Preannuncio inoltre che a partire da giovedì prossimo cambierà completamente il ritmo dei lavori di questa Commissione. Con ogni probabilità, dovremmo tenere sedute a ripetizione nel corso della settimana: giovedì pomeriggio e venerdì mattina saranno probabilmente occupati da questo dibattito; a partire da lunedì pomeriggio, il lavoro della Commissione (discussione, esame degli emendamenti, votazioni) in seduta plenaria assumerà un ritmo completamente diverso, che comporterà un impegno assai maggiore rispetto a quello di un dibattito generale (in cui si può parlare e subito dopo allontanarsi, magari solo per fumare una sigaretta).

Credo che foste consapevoli che a un certo punto le cose sarebbero andate così: non penso si tratti di una cattiva sorpresa. Ribadisco quindi che a partire da giovedì prossimo, cambierà il « passo » del nostro lavoro.

La seduta termina alle 19.50.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA

DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la stampa
dal Servizio Stenografia alle 22.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO