

CAMERA DEI DEPUTATI

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LE RIFORME COSTITUZIONALI**

29.

SEDUTA POMERIDIANA DI MERCOLEDÌ 28 MAGGIO 1997

 XIII LEGISLATURA

 COMMISSIONE PARLAMENTARE
 PER LE RIFORME COSTITUZIONALI

29.

SEDUTA POMERIDIANA DI MERCOLEDÌ 28 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:		Nania Domenico (gruppo alleanza nazionale)	1082
D'Alema Massimo, <i>Presidente</i>	1073, 1125	Passigli Stefano (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo)	1118
Boato Marco (gruppo misto-verdi-l'Ulivo)	1099 1110, 1125	Pieroni Maurizio (gruppo verdi-l'Ulivo) ..	1085
Calderisi Giuseppe (gruppo forza Italia)	1075	Rebuffa Giorgio (gruppo forza Italia)	1111
Cossutta Armando (gruppo rifondazione comunista-progressisti)	1103	Russo Giovanni (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo)	1106
D'Amico Natale (gruppo rinnovamento italiano)	1107	Salvi Cesare (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo), <i>Relatore sulla forma di governo</i>	1088, 1112, 1117, 1120, 1123
De Mita Ciriaco (gruppo popolari e democratici-l'Ulivo)	1088	Selva Gustavo (gruppo alleanza nazionale)	1100
Fisichella Domenico (gruppo alleanza nazionale)	1115	Soda Antonio (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo)	1092
Mancina Claudia (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo)	1079	Spini Valdo (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo)	1073
		Urbani Giuliano (gruppo forza Italia)	1097

La seduta comincia alle 15.50.

(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 agli interventi sulla relazione sulla forma di governo, svolta dal senatore Salvi nella seduta antimeridiana di oggi.

Do subito la parola all'onorevole Spini, che ha un impegno successivo.

VALDO SPINI. Signor presidente, essendo il primo, posso effettivamente godere della possibilità di impressionare meglio gli ascoltatori.

Voglio innanzitutto effettuare una sottolineatura positiva, non di rito ma sostanziale, del lavoro che ha svolto il senatore Salvi, anche alla luce del dibattito nel Comitato, per delineare e proporci due ipotesi, ambedue coerenti e ben collocate nel nostro dibattito. Voglio però fare un passo indietro: in fondo, è non da oggi ma ormai dall'inizio dell'anno scorso che le forze politiche, da un lato, sentono la necessità di arrivare ad un largo accordo sulla riforma delle istituzioni e sul connesso sistema elettorale, dall'altro lato, si trovano in gravi difficoltà quando questo accordo sembra vicino. Mi riferisco, per esempio, al tentativo del senatore Maccanico e al documento che in quel-

l'occasione fu prodotto; credo che oggi effettivamente si sia in grado di avere nuovamente a portata di mano una posizione di accordo. Nel frattempo, infatti, siamo andati avanti e il dibattito è maturato, per cui non credo che oggi vi possa più essere una posizione aprioristica, né in un senso né in un altro.

Personalmente, sono per un sistema democratico e ben ordinato di rapporti tra il Presidente della Repubblica da un lato, il primo ministro ed il governo dall'altro, il Parlamento dall'altro ancora. Questo sistema può essere raggiunto in vari modi: se, per ipotesi certamente non molto probabile, in quest'aula mi venisse sottoposto il sistema inglese in modo integrale (il che significherebbe poi cancellare nel nostro sistema la quota proporzionale), onestamente direi di sì; ma anche ad altri sistemi potrei dire di sì. Tuttavia, rispetto alle due ipotesi che ci sono state proposte, mi sembra che, mentre in quella cosiddetta semipresidenzialista vi è la possibilità di articolare bene il rapporto fra il Presidente della Repubblica, il primo ministro e il suo governo, il Parlamento, nell'ipotesi di premierato, non essendovi il presupposto di Westminster, che è appunto l'uninomiale secco, si è costretti a certamente intelligenti ed interessanti prefigurazioni, che però non rendono questo rapporto così nitido, democratico e preciso.

Faccio degli esempi: come verrebbe eletto il premier? Verrebbe accoppiato, in ogni collegio elettorale, al candidato per il Parlamento; rimarrebbe quindi sempre incerto ed ambiguo se ha avuto veramente un mandato personale, oppure se questo non sia la risultante dei candidati eletti, quindi anche dei partiti che si sono

presentati in quel collegio. Questa considerazione vale tanto più perché il premier che riceve tale ambiguo mandato ha anche consistenti poteri di scioglimento del Parlamento e si può porre quindi nei confronti del Parlamento in una condizione di particolare forza. Mi sembra peraltro che, oggettivamente, nell'ipotesi di Salvi si siano arrotondate quelle punte dell'esperienza gollista o della prassi francese che potevano lasciare a desiderare sul ruolo del Parlamento, che mi sembra esca invece con molta chiarezza e nitidezza.

Mi domando allora: è veramente possibile che fra noi — almeno in qualcuno di noi — vi sia una sorta di pregiudiziale assoluta nei confronti dell'elezione diretta di una persona? Veramente non possiamo rifarci a Piero Calamandrei, che il presidenzialismo ha sostenuto alla Costituente nel 1946, per dire che vi possono essere delle ipotesi in cui si elegge direttamente una figura istituzionale, nelle quali il sistema è democratico e perfettamente articolato fra i vari poteri? Credo dunque che sottostante ad alcune opposizioni pregiudiziali nei confronti del semipresidenzialismo vi sia forse un non ancora raggiunto chiarimento su questo punto, che invece, per quanto mi riguarda, ritengo di chiarire: vi possono essere elezioni dirette di figure istituzionali in un contesto democratico ed ordinato dei poteri. Vi è poi naturalmente la mia posizione personale, che credo largamente condivisa, per la quale, se si elegge qualcuno, si elegge il vertice delle istituzioni, e non i poteri intermedi. Spezzo quindi una lancia affinché non sia questo il punto dirimente all'interno della Commissione bicamerale, perché se tale fosse la contrarietà all'elezione diretta di ogni figura istituzionale, attenzione, probabilmente questo problema si ripresenterebbe anche nel corso della discussione sul premierato, o su altre figure.

Sono — come credo sappia il presidente — per il successo della bicamerale e credo che, per tale fine, dobbiamo tenere ambedue queste ipotesi a disposizione di un accordo. Quindi, per parte nostra, per

parte del centro-sinistra e dello schieramento di governo, a mio avviso, non si deve precludere la possibilità che l'accordo avvenga sul semipresidenzialismo: se questo facciamo, credo che accresciamo notevolmente le capacità di successo della bicamerale; se questo non facciamo, non è che non vi siano altre possibilità, ma francamente ritengo che siano estremamente accidentate, contorte e di difficile realizzazione. Per tale ragione, ritengo che dobbiamo rispondere in qualche modo ai problemi che cominciarono a porsi sul tappeto fin da quando apparve chiaro che il sistema istituzionale ed elettorale nel quale ci stiamo muovendo non consentiva a nessuno dei due schieramenti di governare in modo realmente democratico ed efficiente, sia nel caso del governo del Polo, che si trovò di fronte determinati problemi di instabilità, sia nella nostra stessa esperienza di governo, che trarrebbe giovamento dalla stabilità, dalla coesione, da un indirizzo unitario e democratico più consistente.

Credo che questi problemi debbano trovare una risposta che ci interessa comunemente ed anche a livello di una larga e possibile convergenza. A me sembra, dall'analisi spregiudicata del dibattito, che una larga e possibile convergenza potrebbe effettivamente aversi sulla base della seconda bozza (credo si denomi così) predisposta dal senatore Salvi. Mi sembra che ogni qualvolta si mettano le mani nella prima, per la diversità di opinioni che si registrano all'interno della Commissione bicamerale, succeda — se mi è permessa una similitudine, della quale non ci si deve offendere — come diceva qualcuno che « si mettono le mani in una cesta di anguille »: non si capisce dove potrà arrivare il potere di scioglimento, dove potrà arrivare la mozione di sfiducia, anche se costruttiva, quali potranno essere i rapporti e via di seguito. Credo sia un percorso molto più accidentato e difficile, mentre sull'altro ritengo si possa realizzare un'ampia convergenza e consentire una più elevata possibilità di successo del lavoro della Commissione.

Ricordo, anche con un po' di emozione, che quando Calamandrei pose alla Costituente il tema del presidenzialismo all'americana - non così temperato come quello di cui si parla oggi -, rimase isolato, non vi fu comprensione da parte dei grandi partiti di massa. Oggi, la comprensione può esservi, certamente lavorando con molta trasparenza ed efficacia per la definizione non di un Presidente della Repubblica « faccio tutto io » bensì ad un Capo dello Stato che stia nei suoi poteri, ordinati e precisi, nei confronti del primo ministro, del governo e del Parlamento.

Il senatore Salvi questo ha fatto e molto bene; magari potrebbe essere necessaria qualche limatura al fine, per esempio, di precludere al Presidente della Repubblica lo scioglimento delle Camere se sottoposto ad *impeachment*. Sono miglioramenti fattibili, ma il fulcro deve essere afferrato perché c'è il problema della ricomposizione degli schieramenti politici, dei partiti e delle aggregazioni. L'elezione diretta della figura istituzionale più alta del nostro paese è una grande spinta verso questo processo e ci può esimere da tanti altri ingessamenti ed interventi artificiali perché di per sé ha un valore dirompente, di grande mutamento delle vicende politiche, oltre a costituire un rilevante riferimento.

In un momento così difficile e complesso, in cui sono stati chiesti pseudo-referendum, si registrano difficoltà nei corpi dello Stato e la società italiana non si riconosce intorno ad elementi unitari, la legittimazione popolare del garante dell'unità nazionale è una cosa grossa. Più grossa della stessa legittimazione del capo della maggioranza in Parlamento, cioè del primo ministro che con il suo governo deve rispondere di fronte al Parlamento.

In questi giorni tutti si interrogano perché siamo arrivati al punto centrale, ma mi illudo di pensare ancora che gli appelli non siano vani e che si possa ritrovare lo spirito della bozza Maccanico, di quando dibattemmo queste tematiche in modo aperto e vi furono pronunce chiare nello schieramento politico della sinistra nei confronti del semipresidenzial-

lismo. Insomma, auspico di ritrovare questo spirito e di dare impulso ai nostri lavori affinché riscuotano successo.

Ad altre forze, magari più timide, farei un appello: ho fatto parte di parecchie legislature che scartarono un sistema ritagliato su quello tedesco, il quale, se introdotto prima dei referendum, probabilmente avrebbe dato un assetto capace di evitare alla società italiana tanti drammi. Lo dico al senatore Elia e agli altri che con me hanno partecipato a quelle legislature. Non vorrei che oggi si commetta nuovamente un errore, certamente in buona fede, temendo di muoversi lungo questa direzione. Bisogna capire e analizzare fino in fondo la società italiana, certo tenendo conto delle difficoltà che sta attraversando, ma contemporaneamente avendo in essa fiducia.

Il senatore Salvi ha introdotto molto positivamente dei criteri per presentare candidature alla Presidenza della Repubblica, secondo i quali si abilitano i soggetti già eletti e così via; si tratta di criteri giusti, magari da approfondire ulteriormente, ma bisogna anche avere fiducia negli italiani, i quali possono scegliere bene e dare un voto meditato scegliendo una persona. Se invece la sfiducia nei confronti degli italiani è tale da far ritenere di dover comunque ingessare la loro capacità di pronunciarsi, ci indirizzeremo verso meccanismi che impediscono di rendere chiara, percepibile e popolare la riforma delle istituzioni.

Noi questa riforma la vogliamo e vogliamo sottoporla a referendum affinché la nuova seconda parte della Costituzione esca vincente, chiara e precisa. Essa deve essere il punto di forza di un popolo, come il nostro, che sta affrontando una prova difficile per entrare in Europa e che ha bisogno di punti di riferimento forti come quelli che una riforma convincente della forma di governo non mancherebbe di dare, con grande beneficio per la democrazia italiana.

GIUSEPPE CALDERISI. Intendo innanzitutto rivolgere un ringraziamento ed un riconoscimento al relatore Salvi, senza

che ciò suoni rituale o retorico, per il difficile ma corretto lavoro svolto, per il quale ha dovuto superare difficoltà oggettive, in particolare per quanto riguarda il modello del governo del premier, nonché difficoltà politiche a tutti note.

Nel Comitato abbiamo lavorato su due modelli, la forma di governo del premier e il sistema semipresidenziale alla francese, ma non per questo, in alcuni almeno, nell'ambito di forza Italia e del Polo, il sistema presidenziale con separazione dei poteri ha suscitato un certo fascino. Questo sistema non è stato da noi sostenuto perché, a parte le difficoltà di realizzazione nel nostro paese, costituiva un terreno impervio per trovare una intesa; tuttavia il fascino che ha suscitato quel modello, per la sua grande democraticità – nella patria del presidenzialismo c'è anche il Parlamento più forte del mondo – deve essere oggetto di taluni considerazioni.

Io mi soffermerò sul modello di governo del premier – mentre il collega Rebuffa tratterà del sistema semipresidenziale alla francese – e voglio rassicurare il relatore che le nostre osservazioni hanno un intento costruttivo, non vi è alcuna irrisione, anzi semmai la sottolineatura delle difficoltà sia oggettive sia politiche incontrate nella ricerca di soluzioni capaci di riscuotere una larga convergenza. Durante il mio intervento in discussione generale ho affrontato il tema della grande difficoltà, quasi impossibilità, di realizzare nel nostro paese il cosiddetto modello Westminster del governo del primo ministro, perché è difficile trasferire in Italia l'esperienza inglese o anche quella tedesca, dal momento che il funzionamento di quei sistemi è frutto spontaneo delle caratteristiche del più generale sistema politico. Lo ha già detto il relatore Salvi, per cui eviterò di dilungarmi su questi aspetti, probabilmente, però, vale la pena di ricordare la profonda diversità e la conseguente difficoltà di tradurre e realizzare nel nostro paese quel tipo di sistemi.

Intervenendo nella discussione sulle linee generali, ho sottolineato la necessità di introdurre una dose forte e massiccia

di ortopedie costituzionali – ho usato questo termine che ha anche avuto un riscontro nelle parole del presidente – invitando nel contempo a riflettere sulla possibilità di ingessare il sistema, se davvero si intende farlo funzionare e se si vogliono risolvere i problemi di instabilità che lo caratterizzano.

In Inghilterra esiste un sistema sostanzialmente bipartitico, nel quale si verifica una coincidenza fra leader e premier, dove quest'ultimo è la guida della maggioranza in Parlamento: un sistema che si è consolidato in quasi due secoli di storia, il cui funzionamento è anche il frutto di una cultura e di un meccanismo spontaneo. In Inghilterra, quando gli elettori si recano alle urne, pur in assenza di un meccanismo di elezione diretta, formale ed esplicita del premier, di fatto votano per quest'ultimo. In quel paese, però, vi è un sistema bipartitico, che prevede un meccanismo uninominale secco, senza recupero proporzionale, e vi sono tanti altri aspetti non rinvenibili nel nostro paese. Ad esempio, in Inghilterra non c'è un sistema multipartitico e frazionato, così come è invece in Italia, né sono riscontrabili la cultura di tipo assembleare e l'eredità trasformistica tipiche del nostro paese.

Anche il sistema tedesco – procedo per sommi capi a questa sorta di ricostruzione, senza avere nessuna pretesa di completezza – nonostante non sia bipartitico è fortemente bipolare, nel senso che esistono soltanto due partiti *pivot* che possono ambire ad esprimere il cancelliere. Il sistema tedesco è frutto di una norma costituzionale e di sentenze della corte tedesca che, negli anni cinquanta, hanno messo fuori legge i partiti delle estreme. Si è quindi formato e consolidato un bipolarismo ben preciso: anche in quel paese si registra una coincidenza totale tra il capo del partito ed il cancelliere.

Non possiamo dimenticare che nel nostro paese abbiamo invece una tradizione esattamente e diametralmente opposta. Per decenni, salvo un paio di eccezioni nel periodo successivo a De Gasperi, nella democrazia cristiana non vi

è mai stata coincidenza tra segreteria del partito e Presidenza del Consiglio. Del resto, anche nell'attuale contesto maggioritario con l'Ulivo non vi è questa coincidenza. Ciò è frutto non del caso ma di un determinato sistema politico e di determinate culture politiche. Di questo non possiamo non tenere conto perché, attraverso questa mancata coincidenza, si realizza quello che è il difetto maggiore del nostro sistema politico, cioè la mancata realizzazione del principio di responsabilità politica. Il bipolarismo, in realtà, è un obiettivo funzionale ad un altro principale ed essenziale obiettivo: la realizzazione del principio di responsabilità politica, nel senso cioè di avere governi che siano scelti dagli elettori e che rispondano del loro operato davanti a questi ultimi. Questo è l'obiettivo della riforma! Noi dobbiamo tenere conto di tutto questo e considerare anche le pesanti eredità trasformistiche nonché un ulteriore problema, ancora più grave, rappresentato dalla competizione all'interno di ciascuna coalizione su chi debba essere candidato alla Presidenza del Consiglio. Sappiamo bene quali grossi problemi di instabilità ha creato, pur magari nella stabilità del potere politico, l'esistenza di maggioranze non omogenee e non coese, e quante, in qualche modo, ancora ne crea.

Sappiamo cosa significa consentire il ricambio, anche nell'ambito della stessa maggioranza ed al di là dei problemi di ribaltone, e quali instabilità provochi la possibilità del ricambio all'interno della stessa maggioranza.

Dalle ragioni che ho sommariamente evocato deriva la nostra fermissima convinzione della necessità per il nostro paese di una revisione della forma di governo che veda il vertice dell'esecutivo insediato direttamente, senza mediazioni, dal voto degli elettori, un esecutivo che tragga la sua forza e la sua legittimazione a governare dall'investitura popolare diretta dei cittadini e non dalle difficili, mutevoli e precarie intese tra i partiti.

Questa convinzione profonda ha ispirato documenti e programmi del Polo, compreso il documento con il quale i

parlamentari del Polo hanno chiarito la loro posizione nel momento in cui sono entrati nella bicamerale. Le ragioni connesse a tali convinzioni – si tratta di un dato non secondario che desidero sottolineare – corrispondono alla nettissima prevalenza delle opinioni dei cittadini. Un sistema ed una forma di governo che prevedano l'elezione diretta del massimo responsabile dell'esecutivo corrispondono alla volontà della stragrande maggioranza dei cittadini italiani. Di tale dato dobbiamo tenere conto e non solo nella prospettiva dei referendum, quindi della necessità di affrontare una riforma che possa essere approvata dai cittadini.

Fatte queste osservazioni di carattere generale, passo ad esaminare il testo proposto dal relatore, senatore Salvi, con particolare riferimento a tre aspetti specifici. Lo farò, purtroppo, in modo sintetico, in considerazione dei tempi ristretti a disposizione.

Il primo problema è legato ad una considerazione: non siamo di fronte ad un meccanismo di elezione e di scelta diretta da parte dei cittadini, ma piuttosto in presenza di un meccanismo di indicazione e di designazione del premier. Al riguardo si riscontra una profonda differenza. Certo, non possiamo pretendere che in un sistema costituzionale le regole impongano il bipolarismo ed un funzionamento perfetto. Si tratta quindi di capire quali siano i meccanismi che favoriscono un certo indirizzo, un determinato percorso e quali invece quelli che non lo favoriscono o, addirittura, lo ostacolano. Dicevo che questo meccanismo non produce una coincidenza fra *leadership* e *premiership*, che pure è essenziale ai fini di una forma di governo che possa produrre un effettivo bipolarismo, un bipolarismo maturo, con coalizioni coese ed omogenee.

Tra l'altro – non si tratta di una battuta: il relatore Salvi me lo consentirà – in qualche modo il nome del premier sulla scheda c'è già. Il partito popolare, che poi ha manifestato le maggiori resistenze su questa indicazione, ha già inserito il nome del Presidente del Consiglio nel simbolo, tanto che lo stesso reca la

scritta « Partito popolare per Prodi ». Questo lo potremmo fare tutti, modificando il testo unico e prevedendo che sul simbolo possano apparire scritte quali: « Ulivo per Prodi », « Ulivo per D'Alema », « Polo per Berlusconi », « Polo per Fini », e così via. Potremmo farlo con la semplice modifica di una tabella della legge elettorale (*Commenti del senatore Salvi*).

Dicevo che tutto questo non risolve il problema di favorire un bipolarismo maturo, ove si consideri che si potrebbe continuare a candidare l'esponente di una formazione minore, la cui candidatura servirebbe a catturare un voto di centro, l'elettorato moderato; ma quando non vi sia coincidenza con la *leadership* dello schieramento, si creerebbe una situazione per cui il baricentro fra *premiership* e *leadership* non cadrebbe in Parlamento, con tutti i problemi che ne deriverebbero.

Vi è bisogno di un sistema che preveda l'effettiva elezione. Conosciamo bene le difficoltà di prevedere il voto su scheda separata, che potrebbe comportare il rischio di un governo diviso. Abbiamo lavorato in questa direzione ed io stesso, a livello tecnico, ho indicato per iscritto una soluzione che consente di avere, quanto meno nel ballottaggio, una elezione diretta, senza però produrre una situazione di governo diviso. Quindi, sono percorsi certamente molto complessi, visto che il modello stesso è complesso, ma in questo caso non vi è un meccanismo di elezione diretta, con tutte le conseguenze che questo comporta per l'affermazione del sistema bipolare.

Quanto al problema del meccanismo di nomina, viene nominato automaticamente premier il candidato a questa carica cui è collegata la maggioranza relativa degli eletti. Al riguardo, si pone un problema fondamentale rappresentato dal fatto che, se non si specificano in Costituzione almeno i principi del sistema elettorale, ne derivano evidentemente problemi enormi, perché si potrebbe consentire al legislatore ordinario di decidere a maggioranza semplice, politica e a scrutinio segreto, di cambiare gli elementi fondamentali del sistema elettorale e quindi, di fatto, della

forma di governo. Per esempio, se si introducesse un sistema di tipo proporzionale, potrebbe essere nominato automaticamente premier colui al quale è collegato il 21 per cento degli eletti. Di qui scaturisce un'esigenza e si riscontra una diversità: a livello politico, è necessario capire il sistema elettorale con riferimento sia ad un modello sia all'altro. A questo punto si pone una necessità, una coerenza di natura giuridico-costituzionale: non si può fare riferimento agli eletti nella forma di governo, nel meccanismo fondamentale, senza poi specificare come nasca la maggioranza relativa degli stessi eletti. Si riscontra quindi una diversità profonda in ordine alla questione relativa alla legge elettorale.

L'ultimo problema è quello del potere di scioglimento, anche in rapporto al fatto che, nel sistema di cui si è parlato, vi sarebbe un premier non eletto, ma che può essere solo « trascinato » dai partiti, che può essere prigioniero della maggioranza, per cui potrebbe trovarsi nella condizione di avere ben poche *chance* di utilizzare effettivamente come deterrente il potere di scioglimento: infatti, il premier, nel momento in cui minaccia lo scioglimento, non spaventa nessuno se non vi è una coincidenza fra *leadership* e *premiership*. Occorre allora essere attenti a tale aspetto.

Tra l'altro, il meccanismo che è stato proposto è diverso da quello su cui si è discusso, in quanto il relatore ha dovuto sforzarsi di individuare ogni volta un meccanismo diverso, affinandolo e modificandolo, al fine di trovare, tra le difficoltà tecniche e quelle politiche, la strada giusta; alla fine viene sottoposto alla nostra attenzione un meccanismo che è, come ha ricordato il collega Salvi, quello dell'articolo 115 della Costituzione spagnola, che prevede la possibilità di sfiducia costruttiva. Quest'ultima, però, è l'opposto del governo di legislatura, con cui è in contrasto totale e assoluto: infatti, se si prevede la sfiducia costruttiva, si rende possibile il ribaltone.

Si tratta di un problema molto difficile su cui lo stesso PDS ha discusso per mesi

valutando, per esempio, la possibilità di consentire una modifica soltanto se la maggioranza è la stessa per nove decimi, per diciannove ventesimi, oppure di prevedere la possibilità di sfiducia costruttiva per una sola volta. Tutto ciò testimonia una situazione di travaglio, di difficoltà, perché ognuna di queste discussioni ha dato adito a divisioni, a un dibattito approfondito; se ne desume la difficoltà di venire a capo della questione.

Una possibilità è quella di attribuire al premier un potere di scioglimento effettivo prevedendo che, nel momento in cui egli viene sfiduciato, si torna davanti agli elettori; si realizzerebbe così il governo di legislatura, configurando un sistema che risolva il problema della stabilità (si può eventualmente fare riferimento al vice premier per introdurre un meccanismo di duttilità); diversamente, vi sarebbe la possibilità di eludere completamente le scelte degli elettori. Infatti, un premier indicato, che non corrisponde al leader dello schieramento, può essere presentato agli elettori per prendere i voti dei moderati e, dopo tre o sei mesi, sostituito con un altro premier, scelto dai partiti, che resterebbe in carica per quattro anni e mezzo.

Allora, che cosa si cambia? Si tratta di un premierato, di un cancellierato, e comunque che cosa c'è di diverso rispetto al sistema sostanzialmente in vigore oggi? Le mie sono osservazioni per capire e per cercare di far comprendere le difficoltà che si incontrerebbero nel realizzare questo modello.

La conclusione (ho finito il tempo a mia disposizione e forse ho utilizzato qualche minuto dei colleghi) è che il sistema del premier, perché si possa sperare che risolva i problemi della stabilità, richiede necessariamente delle rigidità, delle « ingessature », delle ortopedie, delle protesi che portano anche ad un forte accentramento di poteri in una sola persona. Non so se questo sia il sistema migliore, ma la mia nettissima preferenza è per il sistema semipresidenziale, su cui evidentemente non mi soffermo ora, che consente di risolvere questi problemi con

una maggiore flessibilità ed anche – credo – democraticità.

Mi auguro che non si adottino mai soluzioni di tipo ibrido: occorre fare attenzione a non pensare di « ibridare » i due modelli; quello francese può essere temperato, come è stato fatto dal relatore, ma occorre essere attenti agli snaturamenti, perché se si creano divaricazioni fra legittimazione e responsabilità di governo, si corrono dei rischi. Non credo peraltro che si possa arrivare a doppie legittimazioni, ma non intendo ora dilungarmi su questo; ho voluto soltanto esporre argomenti e considerazioni in maniera dialettica e – spero – costruttiva per far comprendere le ragioni profonde che militano a favore della scelta, che noi facciamo, per il sistema semipresidenziale alla francese.

CLAUDIA MANCINA. Il relatore ci ha presentato, secondo il mandato che aveva ricevuto, due ipotesi diverse. È nostro compito identificare la corrispondenza delle due ipotesi alle nostre esigenze e nello stesso tempo la differenza tra di esse.

Se l'obiettivo che questa Commissione si è posto è quello di ridefinire l'ordinamento istituzionale stabilito nella Costituzione del 1948, ciò equivale a dire che si deve sostituire il principio base di quell'assetto costituzionale, quello della centralità del Parlamento, il quale, essendo in virtù della rappresentanza proporzionale lo specchio della volontà popolare, si poneva come l'autentica incarnazione e quasi il concentrato della sovranità.

La legge elettorale del 1993, con tutti i suoi limiti e i suoi difetti, ha già contraddetto sostanzialmente la centralità del Parlamento. Infatti, il sistema, pur parzialmente maggioritario, senza per questo annullare il ruolo del Parlamento né por fine alla funzione democratica dei partiti, ha trasferito ai cittadini il potere di scegliere il governo e il primo ministro. Il ruolo della politica resta fondamentale, tant'è che nessuna legge elettorale può sopperirne la mancanza, per esempio co-

struendo maggioranze d'acciaio o eliminando *tout court* anomalie del sistema politico.

La politica, dunque, è al suo posto, ma l'investitura del governo, che comunque deriva dal voto popolare anche in un sistema proporzionale, manifesta nel sistema maggioritario in modo trasparente e immediato il suo legame col voto popolare. Ciò è già avvenuto nelle elezioni del 1994 e del 1996: in quelle occasioni, i cittadini, oltre che per i loro rappresentanti, hanno votato per un primo ministro e le procedure che hanno prodotto l'insediamento sono state percepite giustamente come lungaggini o ostacoli burocratici posti all'espressione della volontà popolare.

La centralità del Parlamento, dunque, intesa secondo la Costituzione del 1948, è già finita e si pone il problema di come sostituirla, pur restando nell'ambito di un regime parlamentare, cioè di una forma di governo fondata sulla fiducia tra Parlamento ed esecutivo, com'è proprio della tradizione politica e istituzionale europea.

L'esigenza di *leadership*, che è diffusa in tutte le democrazie consolidate e che non va confusa con forme di potere carismatico, come troppo spesso si fa, soprattutto a sinistra, esprime precisamente una maggiore volontà di contare e di vedere i risultati delle proprie scelte, una volontà di contare che non può non essere propria di una società nella quale il livello generale di cultura e di informazione è molto alto.

Questa esigenza di *leadership* che, come dicevo, è comune a tutte le democrazie consolidate, si coniuga in Italia con una specifica esigenza, che non definirei antipartitocratica ma semplicemente di razionalizzazione del ruolo dei partiti nella politica nazionale. Appare chiaro, infatti, che l'odierna situazione italiana è caratterizzata non solo dalla frammentazione politica, ma anche da una transizione di sistema che produce fluidità e labilità delle collocazioni politiche, in contrasto certamente con la forte spinta bipolarizzante che è venuta dalla nuova legge elettorale. Viviamo ancora, insomma,

gli effetti della crisi di un sistema di partiti durato cinquant'anni e strettamente collegato a quella centralità del Parlamento.

In tale quadro, l'esigenza principale è quella di impedire che questo sistema politico, così caratterizzato, si frapponga come schermo alla volontà degli elettori, manipolandola e snaturandola, invece di organizzarla e di tradurla in politiche di governo, secondo quella che deve essere la funzione dei partiti in una democrazia dell'alternanza.

Perciò la domanda di legittimazione diretta dell'esecutivo va presa molto sul serio e considerata come una forte e seria spinta alla stabilizzazione democratica di un sistema politico fortemente scosso dalla crisi e ancora in transizione. Né vale ricordare che tale crisi ha anche liberato e reso incontrollabili spinte centrifughe che mettono fortemente a rischio l'unità nazionale e la tenuta del paese. Anche rispetto a queste spinte e a questi rischi una riorganizzazione del sistema, basata sulla legittimazione popolare dell'esecutivo, è la migliore risposta. Né l'adozione del federalismo, che pure è importante, può sostituirla.

Le due ipotesi proposte – governo del primo ministro e semipresidenzialismo – possono corrispondere a mio giudizio ambedue al bisogno, purché ben strutturate. Ritengo che la proposta del relatore strutturata in modo impeccabile il semipresidenzialismo, che certo è un sistema che ha di per sé un impianto più limpido e netto. Il sistema semipresidenziale rappresenterebbe del resto una soluzione semplice ed efficace per la crisi italiana. Tra l'altro, va ricordato che la sua introduzione in Francia è servita efficacemente a risolvere problemi molto simili a quelli che abbiamo noi adesso.

Anche gli eventi di questi giorni, come le elezioni francesi, hanno confermato che le riserve sono ingiustificate e che il tasso di democrazia di quel sistema è pari a quello di qualunque altro. Più complesso tuttavia mi sembra il discorso sull'efficacia e sulla reale forza di quel sistema.

Sul tema della coabitazione si sono dette molte cose: cito solo la considerazione fatta nei giorni scorsi da Vedel, il quale ricordava che una reale coabitazione, cioè ad inizio di mandato e con prospettive di lunga durata, non si è fino ad ora in realtà mai sperimentata; e quali possano esserne gli esiti, è ancora oscuro.

Per quanto riguarda la versione A, vale a dire il governo del primo ministro, mi pare che per molti aspetti sia convincente, ma vedo ancora qualche problema, che esporrò brevemente. Innanzitutto, la questione dello scioglimento: la bozza precedente presentava un'ambiguità tecnica, che poteva essere sciolta, se mi è consentita l'espressione abbreviata, in direzione Svezia o in direzione Spagna. Il relatore ha scelto la seconda direzione, e posso immaginarne le ragioni; non posso però fare a meno di ribadire la mia convinzione che la sfiducia costruttiva sia un istituto incompatibile con la legittimazione diretta del primo ministro, peraltro — e lo sottolineo — inutile e controproducente rispetto all'obiettivo di scoraggiare il trasformismo parlamentare e assicurare un'efficace azione di governo.

Esprimo quindi una preferenza per un più ampio potere di scioglimento, convinta che ciò non potrebbe dar luogo a timori di un potere eccessivo, perché si tratta di un primo ministro eletto — sì — con legittimazione diretta, ma pur sempre a capo di una maggioranza.

Non vedo la questione, che ha posto ora il collega Calderisi, vale a dire l'insistenza su un'elezione diretta in senso tecnico. Io rovescerei l'argomentazione del collega: il fatto che già adesso ci sia stata un'indicazione del premier in un sistema che ancora costituzionalmente è a centralità parlamentare a mio parere è un argomento a favore del fatto che l'indicazione del premier sulla scheda, se inserito in un sistema costituzionale corrispondente, ha gli stessi effetti di un'elezione diretta con scheda separata, evitando il problema del governo separato.

Vedo invece un'altra questione, che mi sembra abbastanza importante: è molto difficile — ritengo — sciogliere il governo

del primo ministro dalla sua connessione con il sistema elettorale. Al contrario di quanto ho sentito dire in quest'aula, il semipresidenzialismo può essere compiutamente definito anche in modo autonomo dal sistema elettorale, essendo l'elezione del presidente distinta e separata da quella del Parlamento, in quel sistema. Nell'altro caso invece, cioè nel caso del governo del primo ministro, proprio perché quest'ultimo viene eletto in un atto solo con la sua maggioranza, il legame con il sistema elettorale è inscindibile. Dico sistema e non legge, perché comprendo le ragioni che rendono oggi difficile aprire la discussione di merito e di dettaglio sulla legge elettorale. Ritengo tuttavia — e rivolgo questa osservazione al relatore — che sia inevitabile costituzionalizzare, insieme al governo del primo ministro, se questa sarà la scelta, almeno un nucleo minimo di principi del sistema elettorale.

Le osservazioni svolte non sono per me tali da respingere il testo, ma consigliano un ulteriore lavoro di perfezionamento. Entrambi i modelli rispondono all'esigenza di più forte legittimazione democratica dell'esecutivo; entrambi presentano vantaggi e svantaggi, come del resto qualunque modello che si possa umanamente concepire. La scelta che ci sta di fronte dunque è eminentemente politica.

Riprendendo un'osservazione fatta dal collega Salvi in apertura, vorrei sottolineare che noi non possiamo pensare di fare riforme costituzionali di questa portata con la sola maggioranza. La stessa Bicamerale è nata su questa convinzione, altrimenti avremmo potuto seguire la normale procedura dell'articolo 138 della Costituzione. Scegliere con un risicato voto di maggioranza sarebbe dunque insostenibile, da un punto di vista istituzionale e politico. Personalmente poi ritengo che difficilmente si potrebbero in questo modo affrontare gli altri momenti che succederanno alla Bicamerale, cioè il voto in aula e soprattutto il voto popolare del referendum. Scegliere con un risicato voto di maggioranza mi sembrerebbe perfino il fallimento della Bicamerale, che espri-

meva appunto l'intenzione di arrivare ad una soluzione comune.

Esprimo quindi l'auspicio che, a seguito di questo dibattito, si possa pervenire alla scelta di un testo base sul quale tutti possiamo lavorare, presentando emendamenti e sostenendo versioni diverse, ma su un testo base comune.

Al relatore, insieme con il riconoscimento dell'ottimo lavoro svolto, vorrei rivolgere l'invito a proseguire nella ricerca di un largo accordo tra maggioranza e opposizione.

DOMENICO NANIA. Signor presidente, onorevoli colleghi, abbiamo apprezzato non poco la relazione del senatore Salvi, perché contiene dei riferimenti molto importanti, che vogliamo sottolineare. Ha evidenziato alcuni fatti che rappresentano per noi le precondizioni di qualunque processo riformatore.

Il senatore Salvi ha messo in evidenza che ormai, nella situazione politica italiana, ci sono alcuni fatti che dobbiamo dare tutti per acquisiti: mi riferisco alla necessità della reciproca legittimazione, che riguarda tutte le forze politiche; mi riferisco ai richiami espliciti all'evidente presenza di un alto tasso di democrazia all'interno delle due formule, sia quella semipresidenziale sia quella del governo del premier; mi riferisco alla necessità che il sistema nel suo complesso garantisca l'alternanza tra coalizioni, alla necessità che in qualche modo alla destrutturazione del sistema politico faccia seguito una ristrutturazione bipolare, come ha detto il senatore Salvi, affinché dal multipartitismo frazionato si passi comunque ad un sistema che, da tendenzialmente bipolare, si renda compiutamente bipolare.

Sono questi tutti elementi di grande positività, che noi apprezziamo, anche perché così si mette in evidenza uno dei dati che rappresenta l'inizio del nostro ragionamento, vale a dire che le riforme non debbono assolutamente essere fatte su misura (in questo caso probabilmente fallirebbero, con danno per l'intero paese), che nessuno deve essere messo nella condizione di calcolare in anticipo van-

taggi e svantaggi dei sistemi che si propongono e che nessuno si può illudere che, tirando la corda troppo di qua o troppo di là, alla fine i soggetti politici restano sempre gli stessi. Da questo punto di vista, il passato insegna che molto spesso i conti che sono stati fatti sono poi risultati errati.

Dunque, raccogliendo il senso della relazione più che dell'articolato, in questo momento, possiamo dire che abbiamo apprezzato che sia apparso chiaramente che si tratta di individuare una via di uscita alla crisi, ma che non siamo assolutamente – come qualcuno lascia intendere – al preinfarto della democrazia. Qui ci misuriamo, ci confrontiamo, ognuno sceglie la posizione che ritiene più conveniente agli interessi del paese, sicché ognuno di noi si chiede se a tale proposito sia preferibile il ricorso al semipresidenzialismo di tipo francese o al governo del premier indicato, come dicevo senza allarmismi e senza drammatizzazioni.

Se così è, è evidente che il primo criterio che deve sorreggere le analisi che ciascuno di noi fa non deve essere sicuramente quello della preclusione ideologica. Dobbiamo affrontare, dobbiamo esaminare i due modelli alla luce della valutazione che riguarda il funzionamento del sistema e non alla luce della preclusione ideologica verso questo o quel sistema. Si può sostenere il semipresidenzialismo, il governo del premier indicato, ma questo non deve derivare da affermazioni di natura ideologica; si valuta il tasso di funzionalità presunta, ognuno porta avanti i propri ragionamenti. Certo, bisognerebbe premiare chi è aperto al confronto e non chi si chiude al confronto. Da questo punto di vista dobbiamo dire che per quel che riguarda il Polo, nell'impostazione di base ci siamo sempre dichiarati aperti sia sul versante dell'elezione diretta del Presidente della Repubblica sia sul versante dell'elezione diretta del premier. Il semipresidenzialismo non è un punto di partenza per quel che ci riguarda; è un punto d'incontro tra esigenze contrapposte.

Dobbiamo dire però che anche il PDS – perché non riconoscerlo? – da questo punto di vista ha sempre dimostrato, perlomeno nelle dichiarazioni di suoi esponenti di vertice, di ritenere su entrambi i versanti la discussione, l'incontro ed il consenso realizzabili. Abbiamo sentito da poco l'onorevole Mancina esprimersi in questo senso. Certo, non condividiamo chi ritiene che il punto d'incontro tra premierato e semipresidenzialismo possa consistere nel fatto che si ha un governo stabile, perché non c'è dubbio che se il punto d'incontro tra i vari sistemi che si sostengono dovesse essere individuato nella stabilità, potremmo raggiungere l'obiettivo con il sistema tedesco, con il sistema neozelandese, con tanti tipi di sistemi; ma il punto d'incontro tra il semipresidenzialismo e l'elezione diretta del premier sta appunto nel fatto che un'elezione diretta ci deve essere, quindi non tanto nella stabilità che si viene a raggiungere del sistema, quanto nel modo in cui si elegge chi governa. È questo l'elemento che avvicina i due sistemi e che mette il Polo (ma non solo il Polo, anche altri esponenti del campo a noi contrapposto) nella possibilità di dire che in questa direzione o in quell'altra si può lavorare perché c'è una considerazione, la cui importanza è aumentata, del voto dei cittadini.

Dobbiamo dire che se alle parole seguono i fatti l'apprezzamento delle posizioni del PDS è anche la chiave per uscire dalla condizione di relativo stallo nella quale ci troviamo, soprattutto se si tiene conto che per quanto riguarda il semipresidenzialismo (che – lo ribadiamo con forza – è la posizione principale del Polo), lo svuotamento dei poteri del Parlamento nel sistema presidenziale francese è dovuto non all'aumento dei poteri del Presidente della Repubblica ma al riconoscimento di poteri forti in capo al governo. Un passaggio fondamentale è che non si può utilizzare lo svuotamento del ruolo del Parlamento nel sistema francese per attaccare l'elezione diretta del Presidente della Repubblica. Semmai

si può discutere dello svuotamento dei poteri del Parlamento perché c'è il voto in blocco, perché c'è la cosiddetta ghigliottina, perché c'è l'inemendabilità del bilancio, cioè tutti i fatti che riguardano il primo ministro e il governo nel sistema francese. Se vogliamo, quindi, addentrarci su questo versante, siamo pronti al confronto e aperti alla valutazione di tale aspetto.

Diciamocelo francamente: lo stesso potere di scioglimento del Presidente della Repubblica nel sistema francese, se vogliamo discutere in teoria, è un potere tolto al premier nel governo del primo ministro; sicuramente non si toglie un potere al Parlamento. Lo dico per ribadire con forza che a nostro avviso il semipresidenzialismo risponde bene agli interessi del paese e consente soprattutto di tenere fermi alcuni dati che per noi sono fondamentali.

Il primo è che senza dubbio si realizza un assetto bipolare del sistema, perché sull'elezione diretta del Presidente della Repubblica alla fine ci si distingue quanto meno tra due schieramenti. Non dimentichiamo che in Francia si arriva al semipresidenzialismo, all'elezione diretta del Presidente della Repubblica dopo che si è verificato il fallimento della legge elettorale a doppio turno ai fini del raggiungimento del bipolarismo. Non si sceglie prima l'elezione diretta del Presidente della Repubblica e poi si introduce il doppio turno: è esattamente l'opposto. Comunque è garantito il raggiungimento di un assetto bipolare; si garantisce (lo vediamo da ciò che è sotto gli occhi di tutti) che in ogni caso chi vince non vince per sempre e chi perde non perde per sempre. Nell'equilibrio dei poteri non si mette la maggioranza in condizioni di organizzare ribaltoni, ma (aspetto che finora è sfuggito anche nelle nostre analisi) non si consente al premier di organizzare ribaltoni, che nella realtà trasformistica italiana è quello che può avvenire più facilmente. Infatti, come ben si comprende, si può togliere un pezzo dalla maggioranza ed inserirne un altro con lo stesso premier, e quindi condurre ad una

condizione di rigidità del sistema, con ribaltoni organizzabili dal basso ma anche dall'alto.

Il sistema francese — diciamo chiaramente, perché non riconoscerlo? — è semiparlamentare perché consente il cambio delle maggioranze sia all'interno della maggioranza di governo, se di colore identico a quella che ha eletto il Presidente della Repubblica, sia nel caso in cui la maggioranza che governa è di colore diverso da quella che ha eletto il Presidente della Repubblica; consente un gioco parlamentare che possiamo rafforzare adattandolo alla realtà politica italiana; ma soprattutto, l'elezione diretta vera del Presidente della Repubblica è una risposta autentica al pericolo della secessione, perché attraverso un voto che è davvero voto dei cittadini si realizza un meccanismo di recupero degli elettorati (che con il sistema elettorale potrebbero sentirsi esclusi dalla decisione di chi governa) e di riconoscimento del paese.

Ci rendiamo conto che sulla forma di governo il dibattito non può che essere più approfondito che sugli altri temi, non perché sia astrattamente più importante la forma di governo, ma perché sulla forma di governo non si decide soltanto il modo in cui funzionano le istituzioni, come un po' avviene sulla forma di Stato, sul bicameralismo, sul discorso delle garanzie; sulla forma di governo si decide come funzionano le istituzioni ma si decide anche chi governa. Esiste quindi il problema della ricerca del consenso e dunque, da questo punto di vista, il problema del ruolo delle forze politiche, della ricerca del consenso e del sistema politico che si mette in piedi.

Vogliamo dire con forza che, ferma restando la nostra indicazione sul semipresidenzialismo, che è forte e sulla quale ci vogliamo confrontare fino in fondo, anche perché siamo consapevoli che è di gran lunga flessibile e più adattabile alla realtà politica italiana, aggiungiamo che a nostro avviso essa consente una scelta vera e diretta da parte del corpo elettorale, anche perché quando si parla di premier indicato come noi sappiamo non

si risponde con la formula, così come impostata nello schema Salvi, a quelli che secondo noi sono due requisiti fondamentali per fare di una elezione una elezione diretta. Il primo requisito è quello che noi definiamo della responsabilità: chi è eletto, chi quindi è scelto dagli elettori deve essere messo nella condizione istituzionale di rendere conto agli elettori. Che senso ha, se per un momento pensiamo ai sindaci, eleggere direttamente un sindaco se il sistema istituzionalmente non lo mette, alla fine del mandato, nella condizione di rendere conto agli elettori che lo hanno eletto?

Quindi, il sistema deve garantire un meccanismo di andata e ritorno nel suo funzionamento fisiologico: bisogna tener conto del voto degli elettori che scelgono e bisogna rendere conto agli elettori; elezione e responsabilità. Questo è il punto di difetto di tutti i meccanismi di elezione del premier che sono stati proposti, perché ci si rende conto che strada facendo occorre comunque pensare a meccanismi fisiologici ed istituzionali di sostituzione del premier. Ci aggrovogliamo nei discorsi proprio perché questo meccanismo di andata e ritorno sul governo del premier non è limpido e non è chiaro, almeno per come è proposto nella relazione Salvi; altra cosa sarebbe se si accogliesse la posizione del senatore Fischella, che propone una vera elezione diretta del premier.

Non è ben chiaro, inoltre, un ulteriore aspetto. L'elezione è diretta e popolare quando l'elettore è messo nelle condizioni di poter scegliere non il premier, ma il candidato a premier. È un passaggio decisivo, che viene risolto in tutti i sistemi che prevedono l'elezione diretta vera; mi riferisco al sistema francese e a quello americano.

Nel sistema francese il primo turno ha la funzione di consentire agli elettori di scegliere il candidato premier: in pratica — analogamente alle primarie negli Stati Uniti — essi scelgono nel proprio campo chi dovrà confrontarsi nel secondo turno con l'avversario, per diventare Presidente della Repubblica. Come ho detto, negli

Stati Uniti d'America lo stesso problema viene risolto con le primarie. Senza dubbio, però, la filosofia dell'impianto è la seguente: un'elezione è vera quando gli elettori scelgono non il premier o il Presidente della Repubblica, ma il candidato alla carica di premier o di Presidente della Repubblica.

Se non difendiamo questo meccanismo, si potrà chiamare il sistema come si vorrà, ma in verità – si tratti di Presidente della Repubblica o, ancora di più, di premier – il candidato sarà stato imposto agli elettori: essi dovranno votarlo oppure potranno non votarlo, ma così faranno vincere subito l'avversario. In pratica sarà un meccanismo di *aut aut*, non di scelta.

Dobbiamo tutti stare attenti, in conclusione, a non partorire il topolino: è la maggiore preoccupazione che ci deve interessare. Dobbiamo cercare di realizzare una riforma di grande significato, perché diversamente potrebbe mettersi in piedi una miscela esplosiva e molto pericolosa. Per dirla in termini molto più semplici, dobbiamo evitare che gli scontenti (sul federalismo, sulla giustizia, sul bicameralismo, sulla forma di governo) non siano più numerosi dei contenti. Se realizziamo una riforma per la quale gli scontenti superano i contenti, a quel punto la miscela esplosiva può portare a ondate che credo nessuno si augura.

Da questo punto di vista riteniamo importante ritrovarsi insieme sulle riforme da realizzare ed anche sulle battaglie da portare avanti in tema referendario dopo le riforme.

MAURIZIO PIERONI. Signor presidente, ringrazio anch'io il relatore per il lavoro svolto. È un ringraziamento sincero e sentito, perché si è dovuto confrontare con modelli che partivano da posizioni talmente lontane da essere lette all'inizio in maniera quasi antitetica; alla fine di questo lungo lavoro di scavo, invece, sono stati prospettati due modelli rispetto ai quali il gruppo dei verdi ha una preferenza precisa e chiara, che si indirizza verso il testo A, vale a dire verso il modello del premierato (pur dovendo ap-

profondire tre aspetti che successivamente cercherò di mettere a fuoco).

Preliminarmente vorrei soffermarmi sulle motivazioni che ci inducono a optare per l'ipotesi A come testo base per i successivi lavori del Comitato. Da parte nostra non vi è alcuna pregiudiziale assoluta nei confronti dell'elezione di una persona, così come temeva l'onorevole Spini. Tanto che in uno dei suggerimenti che ci sforzeremo di proporre al relatore (o, caso mai, di articolare in forma di emendamento nel caso in cui il testo sul premierato sia accolto come base per il successivo esame) pensiamo sia utile prevedere la possibilità di un passaggio per l'elezione diretta di una persona. Non troviamo in questo percorso alcunché di autoritario o di antidemocratico. Vi è però una pregiudiziale negativa nei confronti di una cultura che vorrebbe estromettere i partiti dal ruolo costituzionale loro assegnato dalla prima parte della Costituzione. È una cultura eccessivamente pervasiva che è sempre pericoloso cavalcare o enfatizzare, perché – quella sì – erode le basi di un sistema democratico.

I due aspetti (possibilità di consenso diretto ad una persona e ruolo delle forze politiche, dei partiti politici nella gestione dei processi di formazione del consenso) non solo possono, ma a nostro avviso debbono coesistere e convivere.

Alcuni colleghi – come il collega Calderisi – ci sottopongono con ostinazione (in pratica dall'inizio dei lavori del Comitato forma di governo) un'esigenza, richiamandosi al modello inglese o al modello tedesco, nei quali, al di là dei sistemi elettorali tra loro nettamente contrapposti, coincidono comunque le figure dei leader delle forze politiche maggiori con quelle dei capi dell'esecutivo. Lo voglio dire per l'ennesima volta: il problema non è risolvibile con formula costituzionale. Non si tratta di volere o non volere compiere una scelta. Il fatto è che un problema di cultura politica non è risolvibile con una formula costituzionale. Indipendentemente dalla decisione di adottare l'ipotesi di premierato o quella presidenzialistica, sarebbe la « presiden-

ziabilità » o la « premierabilità » del candidato (mi si consenta questa brutta espressione) a definire i confini del leader messo in campo dalle coalizioni, perché nessuno corre per perdere. Sarà sufficiente ricordare l'esempio americano per chiarire che nemmeno le primarie, a cui pure siamo molto favorevoli, risolvono questo problema: frequentemente i leader dei partiti non coincidono con i candidati; ancora più spesso, quando coincidono perdono le elezioni (e nessuno corre per perdere le elezioni, indipendentemente dalla forma di governo e dal sistema elettorale adottati).

Se non accediamo al testo B – cioè all'ipotesi di modello semipresidenziale – non è per una questione ideologica o per un allarmistico timore di autoritarismo, ma per due ordini di problemi che secondo noi oggi in Italia (non in astratto, quindi) non possono essere risolti da quel modello.

Il primo è un problema di coerenza di sistema. Noi andiamo a compiere un grande percorso di riforma che impernia la revisione della forma di Stato sulla scelta del modello federale. In questi giorni è stata pubblicizzata una facile equazione, secondo la quale la coesione e l'unità nazionale si difendono mettendo in equilibrio, rispetto alla opzione federale, una forte scelta di carattere presidenziale: è esattamente la risposta più sbagliata e pericolosa dal punto di vista democratico che oggi si possa dare. Vi invito a riflettere sulla situazione che si verrebbe a determinare in una regione che in futuro scegliesse (come potrà benissimo fare) la via dell'elezione diretta del suo presidente: cosa succederebbe nel caso in cui il presidente eletto in quella regione raccogliesse il 60 per cento dei voti, mentre nella stessa area il presidente « di Roma » raccogliesse il 20 per cento dei consensi? Il rischio è che i conflitti politici si trasformino in conflitti istituzionali. È un rischio estremamente elevato, che ovviamente non vale solo per il modello presidenziale, ma anche per il premierato. Lo evidenzio per dire che soltanto con la inclusione, con il mantenimento della più

alta quota di rappresentatività possibile al centro, nel Parlamento della Repubblica italiana, ci si difende dai rischi di rottura dell'unità nazionale. Non è contrappo- nendo ad un processo centrifugo una forma di rigidità che ci si difende dai rischi: anzi, quei rischi si enfatizzano pericolosamente, fino al punto da diventare drammatici.

La seconda questione non risolvibile ci sembra essere oggi quella della coabitazione. Il candidato – lo viviamo in questi giorni – che può essere stato sconfitto nella sua corsa alla Presidenza della Repubblica, due anni dopo può diventare, per scelta dei cittadini, premier, primo ministro e capo dell'esecutivo. Calata in Italia questa situazione – che non ha avuto da noi e non può avere il rodaggio che in Francia è stato consentito dalla figura del generale De Gaulle – rischia di innestare tiri alla fune e conflittualità non gestibili o di trovare risposte secondo la vecchia abusata formula che va sotto l'etichetta di consociativismo. Il rischio è elevato soprattutto in una fase come quella attuale in cui stiamo riformulando completamente l'organizzazione dello Stato. La coabitazione in questa fase in Italia non è sostenibile.

Mi permetto di aggiungere che c'è nella proposta semipresidenzialista un ordine di problemi di carattere squisitamente politico che contrasta con le intenzioni degli stessi proponenti, perché tutto funziona nel momento in cui non c'è divergenza tra l'espressione elettorale per il Presidente della Repubblica e quella per l'assemblea legislativa o per il Parlamento. Però, nel momento in cui vi fosse questa divergenza, vorrei capire come si potrebbe rispondere all'esigenza che il mandato a colui che gestirà l'esecutivo, che governerà la politica del paese sia diretto, personale, chiaro, trasparente, ossequioso del principio di responsabilità. Ciò perché avremmo un premier che, non avendo ricevuto l'investitura diretta da parte dei cittadini come il Presidente della Repubblica, sarebbe il frutto di un accordo di maggioranza nell'assemblea parlamentare e avrebbe quindi esattamente tutte – e

accentuate dal fatto di essere subordinato istituzionalmente a un Capo di Stato che ha ricevuto un mandato diretto – le difficoltà politiche e istituzionali che ha il premier oggi. Quindi, il limite supremo di questa proposta è quello di essere impossibilitata – salvo il caso di uniformità di voto da parte dei cittadini – a risolvere le premesse stesse che ci hanno condotto in questa sede.

Passo ora brevemente ai tre punti che vorremmo fossero approfonditi nel testo del relatore. Il primo è contenuto nella parte finale dell'articolo 1 e riguarda la questione – già sollevata dal collega Calderisi – della « maggioranza dei parlamentari eletti », che non risolve il problema del collega di minoranza. Non avendo la nostra forza politica alcuna pregiudiziale ideologica nei confronti dell'elezione o di una partecipazione diretta dei cittadini, mi limiterei a dare indicazioni di carattere elettorale; credo che, in sede istituzionale, si possa ipotizzare la possibilità di un ballottaggio tra i due candidati che abbiano il sostegno del maggior numero di parlamentari, che dirima la questione della maggioranza. Questo aspetto deve essere approfondito, ma – ripeto – per noi non è un tabù e può essere discusso.

Le altre due questioni sono riferite all'articolo 3, al quale maggiormente è rivolta l'attenzione di tutti i gruppi. La prima riguarda lo scioglimento del Parlamento. Apprezziamo molto la riformulazione che il relatore ci ha presentato, tuttavia rimane nella formula un margine di arbitrio, di possibilità di cambiamenti di maggioranza dettati dal premier che, rispetto all'impostazione del premierato, che noi abbiamo dato, di coesione tra premier e maggioranza, sarebbe poco chiaro e poco comprensibile da parte dei cittadini. Mi permetto di sottoporre al relatore questo tipo di soluzione. È chiaro che il ricorso al voto di fiducia, così come lo conosciamo oggi, non ha più senso nel momento in cui adottiamo l'articolo 6 che prevede la facoltà per il primo ministro e per il governo di chiedere una data precisa entro cui il provvedimento va

licenziato. Può acquisire senso in relazione ai problemi posti dall'articolo 3. Riteniamo che sia molto più comprensibile per i cittadini che un primo ministro possa sciogliere il Parlamento ove, chiesta la fiducia su un qualsiasi provvedimento, non la ottenga; in questo modo i cittadini capiscono su cosa vi è stata la rottura tra primo ministro e maggioranza, quali sono state le posizioni che hanno indotto il primo ministro a chiedere la fiducia, quali problemi egli perseguiva.

L'ultima questione è relativa alla fiducia costruttiva. In proposito riteniamo che in questa formulazione il relatore si sia speso addirittura troppo. Siamo stati sempre fermi assertori dell'ipotesi della sfiducia costruttiva e facciamo nostre le parole dette dal relatore nella sua introduzione, nel senso che se non era equivoco per i cittadini inglesi il fatto che votando per un certo partito eleggevano Tony Blair al ruolo di premier, è altrettanto inequivoco per i cittadini inglesi che la maggioranza parlamentare che sostiene quel primo ministro può sostituirlo. È costume in Gran Bretagna ripresentarsi poi di fronte agli elettori, ma nessuno si scandalizza perché ciò avviene, neppure di fronte ad una figura carismatica come la signora Thatcher.

Riteniamo che di fronte all'ipotesi della mozione di sfiducia costruttiva e all'individuazione di un premier che sostituisca quello che ha ricevuto l'indicazione diretta degli elettori, vi sia l'onere per la maggioranza di presentarsi entro un tempo predeterminato di fronte al giudizio popolare. Quindi insistiamo perché vi sia l'automatismo per cui entro un anno dalla mozione di sfiducia costruttiva e dall'individuazione di un nuovo premier, questo sia portato dalla sua nuova maggioranza di fronte al giudizio degli elettori.

Un'ultima osservazione di carattere meno generale, che però richiederebbe un po' di attenzione, riguarda la questione del capo dell'opposizione, che è formulata in modo pressoché analogo nei due articoli, ma che, a mio modo di vedere, pone problemi diversi a seconda che si scelga l'uno o l'altro dei modelli. Se

scegliessimo il modello semipresidenziale, mi sembra chiaro che il ruolo del capo dell'opposizione parlamentare, avendo un diverso peso istituzionale, sia dettato da un'elezione di tutti i parlamentari che fanno parte dell'opposizione. Ove invece scegliessimo il modello del premier, mi sembra più ragionevole che il capo dell'opposizione, salvo che la coalizione arrivata seconda non voglia sostituirlo, sia colui che ha concorso, perdendo, alla carica di primo ministro. Costringere le altre opposizioni, che non hanno sostenuto la corsa al premierato, a partecipare a un'elezione o a trovare un capo dell'opposizione di mediazione mi sembra fuori luogo. Quindi, nel caso del modello del premierato, riterrei più automatico che il ruolo di capo dell'opposizione ricada sul contendente sconfitto sul campo.

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo*. Se fossi nell'opposizione sconfitta, lo cambierei subito!

MAURIZIO PIERONI. Sì, sono d'accordo, però lo cambierei all'interno dello schieramento che ha concorso. Facciamo un esempio italiano molto concreto: per quale motivo la lega nord o qualcun altro che non aderisce deve sentirsi rappresentato da quel capo dell'opposizione dovendo partecipare ad una sua elezione? Nel caso del presidenzialismo la cosa è possibile, perché si può trovare un capo dell'opposizione che riassume istituzionalmente le prerogative del Parlamento rispetto alla maggioranza. Il fatto è molto curioso perché, in caso di coabitazione, può darsi che il capo dell'opposizione sia addirittura del partito del Presidente. La questione è più complessa e l'elezione parlamentare mi pare sensata. Qui, invece, mi sembra che la scelta di cambiarlo spetti a chi ha perso le elezioni.

CIRIACO DE MITA. I modelli di governo che hanno un'intrinseca razionalità nell'ordinamento e che sono stati sperimentati nei regimi democratici sono due: quello presidenziale e quello parlamentare. Entrambi rispondono ad una logica:

quello presidenziale, che ha una legittimazione diretta popolare, ha come contrappeso (visto che parliamo sempre di contrappesi), come organo di controllo democratico forte un Parlamento libero ed in questa forma di governo la maggioranza parlamentare necessaria a far passare i provvedimenti di governo non sempre, non necessariamente coincide con la maggioranza politica che ha espresso il Presidente. Direi che è la forza delle istituzioni a consentire poi questa flessibilità, per cui il meccanismo democratico è forte perché la ragione fondante dei sistemi di democrazia partecipativa vede nell'assemblea elettiva l'organo di controllo della gestione del potere.

Quanto alla forma semipresidenziale – vorrei dirlo con molta cordialità ai sostenitori di questa tesi per approfondire la riflessione: tutte le opinioni sono sostenibili, non siamo in presenza di opinioni-verità –, credo che la storicizzazione di questa scelta probabilmente ci potrebbe aiutare ad individuare uno spazio di convergenza e divergenza reale, non legato all'indicazione di un simbolo, di una bandiera, perché spesso la discussione che svolgiamo sul modello di governo, più che essere rapportata ai processi politici che è chiamata a governare, è appiccicata ad un simbolo al quale si ricollegano tutte le speranze di salvezza.

Tuttavia, le istituzioni non hanno questa funzione, le istituzioni non sono così: le istituzioni esercitano una sollecitazione impercettibile perché i comportamenti vadano in una determinata direzione; certo che senza le istituzioni la convivenza non è organizzabile, ma ipotizzare che le istituzioni siano sostitutive della volontà dei comportamenti umani è quanto di più rischioso vi possa essere.

Il semipresidenzialismo (in questo – solo in questo – credo di avere il conforto del professor Rebuffa) fu sostanzialmente una scelta «di parcheggio» rispetto ad una forma di governo parlamentare che non funzionava, ed onestamente non funzionava. Questo problema fu presente anche ai nostri costituenti, i quali non ignoravano che il governo parlamentare,

organizzato secondo il modello della quarta Repubblica francese, non era funzionante. Il problema fu risolto sostanzialmente rinviandolo, non trovando ad esso una soluzione.

Calamandrei, che un po' tutti ricordano come sostenitore, all'epoca, della Repubblica presidenziale, era certamente a favore del modello presidenziale americano; vorrei che non ignorassimo come e perché in una quantità notevole di antifascisti il modello presidenziale americano rappresentasse forse anche una scelta politica istituzionale, ma fosse insieme un'avversione alla monarchia e l'indicazione di un modello di democrazia alternativa, diversa, concreta.

Nell'intervento pronunciato in Parlamento in sede di discussione generale da parte dell'Assemblea costituente, Calamandrei incentra il suo discorso enunciando questa considerazione: il problema principale era risolvere la questione della stabilità del governo. Per il buon funzionamento del governo parlamentare, quindi, Calamandrei pone il problema della stabilità dell'esecutivo, non quello di individuare una forma diversa dal governo parlamentare.

I francesi adottano una scelta « di parcheggio », che certamente supera la logica della frammentazione e dell'instabilità del governo parlamentare, ma non adottano il presidenzialismo, bensì questa forma di governo transitoria, intermedia, che ha avuto una funzionalità — questo non deve sfuggirci — nella gestione di due grandi personaggi della storia repubblicana francese: De Gaulle e Mitterrand, i quali, più che da presidenti, si sono comportati da monarchi (lo dico in senso positivo). Il primo non l'ho conosciuto e quindi non sono in condizione di fare riferimenti espliciti; ho conosciuto invece il secondo, con il quale ho discusso a lungo di questioni politiche. Mitterrand aveva la preoccupazione di correggere il tipo di ordinamento ritenendo che il sistema francese consentisse a qualcuno di vincere ma poi non permettesse di governare; questa era la sua conclusione nell'analisi del sistema.

Certo, noi dobbiamo decidere la prossima settimana, ma forse, se disponessimo di più tempo, probabilmente potremmo avere qualche altro riscontro; personalmente ipotizzo che, se nelle elezioni francesi di domenica prossima (non sono tra coloro che danno per scontato il risultato; ritengo che esso sia incerto e che verosimilmente possa vincere l'uno o l'altro schieramento) dovesse configurarsi una vittoria della sinistra, saremmo posti rapidamente di fronte ad una difficoltà di convivenza, perché la contrapposizione di legittimazione di poteri e lo scontro politico che è funzionale alla legittimazione di poteri diversi porrebbe il sistema di fronte ad una notevole difficoltà.

Dico queste cose non perché esse siano quelle da risolvere, ma perché una dichiarazione legata quasi ad una formula di fede più che ad un'analisi del sistema nell'evocazione del sistema presidenziale in realtà non mi pare scaturisca da una riflessione molto approfondita. Non a caso — lo dico con rispetto, ma debbo dirlo — il sostenitore, il propagandista più acceso del sistema semipresidenziale in questa stagione, cioè il professor Sartori, in realtà difende il sistema semipresidenziale con gli argomenti del governo parlamentare. Infatti, la sua tesi (che ci ha spiegato in questa sede e che ripete su tutti i giornali un giorno sì e l'altro pure) è che il sistema francese sarebbe preferibile a quello del governo parlamentare perché, mentre quest'ultimo è fondato su una maggioranza sola, l'altro almeno potenzialmente potrebbe averne due. Ma allora, se è così, e credo che sia così, non a caso Sartori ha dichiarato (in quest'ultimo periodo, per la verità, non lo dice più, ma fino a qualche mese fa a chi gli avesse chiesto ed anche chi non glielo avesse chiesto avrebbe dato questa spiegazione) che, a suo avviso, il governo più adeguato ad una società democratica progredita era il cancellierato; dopo di che spiegava che egli forniva suggerimenti quanto alla forma di governo semipresidenziale perché non vi sarebbe stata da parte delle forze politiche disponibilità a realizzare il rafforzamento del governo parlamentare.

Se il problema per i presidenzialisti e per i sostenitori del governo parlamentare è quello di individuare la maggioranza come condizione non solo di legittimazione democratica del governo – perché questo è uno dei problemi – ma come condizione della sua funzionalità e nella forma di governo parlamentare e in quella di governo semipresidenziale, allora tanto vale discutere con serenità per individuare meccanismi che portino a legittimare la maggioranza perché il problema istituzionale per il funzionamento del governo parlamentare è l'individuazione della maggioranza come presupposto della stabilità del governo. Ipotizzare il presupposto della stabilità del governo non accompagnata ad una maggioranza che ne legittimi la continuità potenzialmente creerebbe condizioni di disfunzione.

Perciò condivido l'osservazione che all'inizio l'onorevole D'Alema aveva fatto in maniera molto pacata, scoprendo che quando c'è il sole c'è la luce (la mia non è un'obiezione, lo dico per chi pensava di censurare questa osservazione). Il problema, che istituzionalmente non abbiamo ma che non possiamo non aver presente nel momento in cui avanziamo una proposta, è quello del raccordo tra il sistema elettorale ipotizzato e la maggioranza di governo alla quale si vuole dar luogo.

Condivido l'impostazione del relatore Salvi per la parte che riguarda il governo parlamentare; quando poi entreremo nel merito, le singole questioni potranno essere meglio definite. Comincio dalla prima.

Il senatore Salvi nel formulare l'ipotesi di governo parlamentare prevede che, insieme all'elezione del parlamentare, venga indicato il primo ministro. Credo sia la formula giuridica corretta per introdurre forme di sollecitazione alla costruzione di coalizioni alternative, perché deve essere chiaro nella nostra testa a che tipo di processo politico miriamo, e all'individuazione insieme di chi può gestire la coalizione. Se oggi fossimo in presenza di un sistema politico consolidato, nel quale il rapporto fra i partiti fosse meno indefinito di quanto è oggi, con tutto il

rispetto delle forze maggiori e con la considerazione delle forze minori, è unanimemente prevedibile che all'interno delle coalizioni ipotizzabili i nuclei forti o di forze politiche in crescita sarebbe possibile farli. Allo stato, però, nella contrapposizione di forze intorno al 40-45 per cento, la forza maggioritaria all'interno dell'una e dell'altra non supera la metà dei consensi. Ed è difficile ipotizzare un'indicazione obiettiva, che è l'ossessione di Nania.

Nania vuole risolvere il problema del futuro scrivendo una norma che risolve un problema che nessuno è in condizioni di prevedere come si svilupperà. Mi parrebbe allora preferibile non un'elezione ma un'indicazione. Noi non definiamo una norma costituzionale solo per le prossime elezioni, pensiamo di riordinare nella Costituzione la forma di governo per il governo dei processi politici per un tempo medio-lungo: le costituzioni vere hanno il carattere dell'eternità, per quanto possano essere eterne le cose politiche. Ipotizzare che le costituzioni siano a breve termine e vadano cambiate di stagione in stagione è quanto di più approssimato ci possa essere. Le costituzioni hanno una longevità perché ipotizzano in astratto regole di comportamento che si adeguano con una flessibilità crescente ai processi politici che innovano il rapporto tra le forze politiche; prefigurare meccanismi rigidi significa non tanto governare i processi ma creare paralisi nell'organizzazione dei processi.

L'indicazione del primo ministro risolve un problema che politicamente oggi non è risolto ma che mi auguro possa essere risolto da qui alle prossime elezioni, quando la struttura delle forze politiche avrà un suo radicamento ed una sua consistenza e non una sua immodificabilità per cui – confermo la mia antica opinione – è immaginabile che all'interno di una coalizione il leader del partito di maggioranza sia il candidato a leader del governo. Solo che, non potendo risolvere adesso questo problema perché il fatto non c'è ancora e non potendo imbalsamarlo in una norma che non faccia

riferimento ad un fatto che c'è, l'indicazione risolve processualmente questo problema.

La seconda considerazione la rivolgo ai giuristi. Troverei non inelegante ma difficilmente spiegabile all'interno dello stesso ordinamento legittimare direttamente il capo del governo e ipotizzare la sfiducialità del governo da parte del Parlamento: se entrambi gli organi vengono legittimati direttamente, l'uno non può interferire sulla stabilità dell'altro. Non è solo una considerazione astratta di razionalità giuridica, ma una considerazione di ordine politico.

In questo meccanismo, se vogliamo dar vita ad un processo di coalizione, sulla scheda, insieme al nome del candidato premier, indicherei i simboli dei partiti che formano la coalizione, in maniera che per l'elettore questa abbia una visibilità. Su questo può esservi discussione e le diverse opinioni possono confrontarsi, ma non devono risolvere la difficoltà, se ipotizziamo nel futuro della vita politica del paese di dar vita a coalizioni o immaginiamo che il pluralismo politico, che è stata una delle caratteristiche positive della storia politica del nostro paese, non ci interessa più e puntiamo su movimenti alternativi. Quando sento parlare di bipolarismo garantito ma con la logica del bipartitismo che non c'è, sono preoccupato un po' perché facciamo riferimento a cose che non ci sono, un po' perché organizziamo processi che vanno in una direzione opposta a quella che immaginiamo.

Con questo meccanismo si dà la possibilità all'elettore di scegliere il rappresentante parlamentare, la maggioranza e chi governa la maggioranza, tutelando in tal modo l'interesse del cittadino arbitro di cui discuteva con molta passione il compianto amico Ruffilli, ma si risolve anche il problema — che non emerge adesso ma che ci trasciniamo dal dopoguerra e che l'ordinamento costituzionale nel nostro paese non aveva risolto — della stabilità dell'esecutivo. E ciò non ipotizzando la stabilità come condizione di inamovibi-

lità, ma come forma di legittimazione democratica: il voto, la maggioranza che sostiene il primo ministro.

Nella bozza presentata dal senatore Salvi, sono previste due facoltà: come ho già osservato, prevederei le due facoltà, quella del primo ministro di sciogliere il Parlamento e quella della sfiducia costruttiva, ma senza preoccuparmi di disciplinare tutte le ipotesi possibili. Esse sono infinite: se cominciamo a voler disciplinare la previsione di un evento, a mio avviso, non saremo in condizione di risolvere il problema.

Perché il primo ministro deve essere dotato della facoltà di sciogliere, o di proporre lo scioglimento del Parlamento? Lo approfondiremo poi, quando entreremo nel merito: comunque, la maggioranza viene indicata in un patto di solidarietà fra i suoi membri; ebbene, stiamo attenti: la facoltà del primo ministro di sciogliere il Parlamento non è prevista come l'esercizio arbitrario di una facoltà da parte del Presidente del Consiglio, poiché essa è a tutela del patto di solidarietà creato nel passaggio elettorale fra i singoli parlamentari che concorrono a formare la maggioranza che legittima la stabilità del governo. Lo dico non come sofisma, ma rispetto a chi ha preoccupazione su questo aspetto; al limite, si potrebbe anche non scrivere, ed in Germania ha funzionato così: non è che sia previsto il diritto di sciogliere, ma se una maggioranza parlamentare che ha difficoltà vuole creare le condizioni per lo scioglimento del Parlamento può mettere in atto meccanismi per cui il Parlamento viene sciolto.

La previsione esplicita, nel nostro caso, di questa facoltà la ipotizzo — è la mia opinione — come un deterrente del Presidente del Consiglio rispetto ad una maggioranza che recupera il consenso con riferimento ad un mandato politico che si può sfarinare e diventare incerto. Questo non è non un fatto soltanto ipotizzabile, è un'eventualità che non ci deve sfuggire nella fase di recupero della stabilità nel processo politico; quindi, non considero prevedere questa facoltà né l'introduzione

di un potere incontrollato, né una sorta di scelta dell'avventura. In sostanza, è la saldatura fra il passaggio elettorale e l'indicazione della maggioranza con la sua funzionalità ed insieme la sanzione se la maggioranza non funziona, perché quelli che concorrono in essa assumono comportamenti non coerenti.

Il governo parlamentare, però, è fondato sull'autonomia del Parlamento nell'organizzazione dell'indirizzo: quindi, il circuito di fiducia tra governo e Parlamento non può essere sostituito da una valutazione estranea a questo processo. Lo so: nella nostra mente, la preoccupazione per qualche evento passato o attuale ci potrebbe portare ad immaginare che la realtà sia sempre la stessa. Ho visto stamattina che, quando Salvi ha indicato la possibilità della sfiducia costruttiva, la reazione non è stata sul merito della proposta ma sul richiamo ad un evento: il ribaltone, come se la sfiducia costruttiva fosse la legittimazione di processi trasformistici all'interno del Parlamento, per cui lo scambio di maggioranza può dar luogo a qualunque governo. Non credo che sia così: ritengo che questo meccanismo sia legato alla vitalità del Parlamento ed alla sua possibilità di registrare i mutamenti di orientamento della pubblica opinione, che in una democrazia viva ed in processi forti vi sono.

Potrebbe esserci, però — qualcuno obietta — il cosiddetto ribaltone: ma allora questa preoccupazione non va corretta irrigidendo il gioco nell'esercizio della funzione e dell'attività parlamentare. Bisogna garantirsi rispetto a questo rischio ipotizzando che, qualora in Parlamento si formi una maggioranza diversa che dia vita ad un governo diverso, il passaggio elettorale diventi obbligatorio in un termine breve: così, dando vita ad una maggioranza alternativa, il conforto di una conferma parlamentare può essere collocato nel tempo breve perché, se è un fatto politico, ha un riscontro. Del resto, in Germania, dove questa facoltà esiste ed è stata esercitata, una volta che vi sia stato un netto mutamento di indirizzo

politico della maggioranza, è essa stessa a creare le condizioni per il passaggio elettorale.

Un'ultima considerazione: ritengo che, se questa riflessione è accompagnata non sul piano dell'indicazione normativa ma (come l'amico Zecchino ha detto ieri per le questioni della giustizia) da un orientamento politico-elettorale che si salda con le norme che ci apprestiamo a votare, non vi sia ragione per la preoccupazione espressa dall'onorevole Nania. Certo, nella pubblica opinione vi è una grande quantità di fermenti negativi perché vi è una profonda condizione di disagio; credo però che commetteremmo un errore gravissimo se immaginassimo di far tacere il disagio inseguendo la voce che lo esprime. La politica è l'arte di governare i processi, è il governo intelligente delle cose: anche rispetto al disagio, trova maggiore credibilità l'indicazione che risolve il problema anziché quella che lo denuncia. Dal punto di vista politico, oltre che dal punto di vista del riordino istituzionale, ho questa profonda convinzione: vinceremo la sfida non se inseguiamo questo continuo manifestarsi di forme di disagio e di contestazione; vinceremo la sfida dal punto di vista politico, prima che dal punto di vista del riordino istituzionale, se il complesso delle forze politiche avrà il coraggio della serietà della proposta. Perché solo la serietà della proposta recupera la ragionevolezza dei comportamenti degli elettori.

ANTONIO SODA. Signor presidente, colleghi, i testi presentati dal senatore Salvi, dopo la lettura del premierato che ha dato testé l'onorevole De Mita, mi induce a qualche riflessione aggiuntiva rispetto a quello che avevo immaginato dopo la loro prima presentazione.

Capisco che, leggendo i testi del senatore Salvi come semplice indicazione, suggerimento, sollecitazione, si possa concludere che l'opera che stiamo compiendo è quella di ridefinire un modello nuovamente identico al parlamentarismo classico, almeno secondo quanto mi sembra di aver compreso dalle parole dell'onore-

vole De Mita. In realtà, quando si consegna all'elettore una scheda con il nome di chi deve essere nominato premier in maniera automatica da parte del Presidente della Repubblica, e contestualmente gli si indicano i candidati per formare la maggioranza, credo che siamo ad una razionalizzazione forte del sistema parlamentare, a quelle razionalizzazioni forti alle quali ci spingevano sia i costituenti, quando si resero conto della debolezza istituzionale dell'assetto di governo nella Costituzione del 1948, sia le riflessioni degli anni settanta di Mortati, sia le riflessioni di Ruffilli. Quindi, non ci muoviamo verso una semplice riscrittura all'interno di un modello parlamentare classico, ma all'interno di una razionalizzazione neoparlamentare, che investe la scelta da parte del cittadino non solo dei suoi rappresentanti, ma anche dei suoi governanti.

Fatta questa premessa, vorrei dire che il processo di perfezionamento dei modelli compiuto dal relatore, che ancora una volta va ringraziato insieme con il presidente del Comitato, al fine di adeguare con aspetti originali ed innovatori le esperienze straniere alla nostra realtà e alle tendenze in atto — queste sì, onorevole De Mita, spontanee e non coercibili — di ristrutturazione del sistema politico italiano, è stato molto ampio e profondo in questo mese. Ciò ha consentito al relatore di predisporre due proposte, distinte e alternative, ma entrambe non riconducibili a modelli storicamente realizzati. Si pensi, in particolare, alla forte riduzione dei poteri presidenziali nel modello ispirato al sistema costituzionale francese e si consideri il meccanismo del collegamento candidato-deputato e candidato-primo ministro nel modello di premierato proposto, sia nella forma esposta nel testo Salvi, sia nella forma avanzata dal senatore Fisichella, che più compiutamente esprime l'investitura diretta del primo ministro contestualmente alla sua maggioranza. Di questo abbiamo bisogno per non precipitare o in forme personalistiche, instabili, plebiscitarie o per evi-

tare tutti i pericoli che la scheda divisa comporta.

Su questa elaborazione del senatore Fisichella non abbiamo nessuna pregiudiziale esclusione, possiamo lavorare e completare quanto segnalato.

La scelta preferenziale della sinistra democratica per il premierato non significa una pregiudiziale esclusione per la forma di governo presidenziale, nel modello francese, perché anche in quest'ultimo è conservata l'essenza e l'aspetto caratterizzante del sistema parlamentare ovvero il circuito fiduciario Assemblea eletta e governo. La scelta del premierato è soprattutto frutto di una duplice ma profonda valutazione; il premierato da una parte, con più naturalezza istituzionale, pur innovando radicalmente, si innesta nei processi di ristrutturazione del sistema politico che è in corso spontaneamente, sulla spinta del voto popolare ovvero la tendenza ad un bipolarismo non personalizzato. Si innesta ancor di più nell'assetto istituzionale che viene dalla esigenza di una democrazia governante, maggioritaria, dell'alternanza. Questa è la prima scelta di fondo.

La seconda ragione è che il premierato garantisce meglio il raggiungimento degli obiettivi comuni perché espressi da tutte le forze politiche italiane ovvero la razionalizzazione del regime parlamentare rimuovendo i rischi di caduta nell'assemblearismo, nel trasformismo, nell'ingovernabilità, eliminando cioè quel male del sistema che l'onorevole Rebuffa, proprio in quest'aula, ha plasticamente definito riprendendo l'eco delle parole del costituzionalista francese che disse questo: « Un Parlamento onnipotente ma continuamente umiliato; un governo debole continuamente costretto a fare i conti con un Parlamento e con la sua maggioranza ingovernabili ». E raggiungiamo l'obiettivo di questa razionalizzazione.

Il secondo obiettivo che ho sentito comune a tutti, è l'attribuzione al cittadino, al corpo elettorale, della scelta dei suoi rappresentanti e insieme dei suoi governanti; l'investitura diretta, popolare

del primo ministro e della sua maggioranza.

Terzo: l'affermazione della responsabilità del governo davanti al Parlamento. Quarto: la costituzione del governo di legislatura e dunque dell'esecutivo stabile ed efficiente.

Questo modello, come ha rilevato il professor Fisichella tanti anni fa riconfermandolo in questi giorni, è l'unica forma di governo che garantisce la massimizzazione della funzione di direzione politica con la massimizzazione, attraverso la polarizzazione dell'alternativa, della funzione di controllo politico. Direzione e controllo politico: queste due funzioni insieme garantiscono l'attuazione del principio di responsabilità. La mancanza di questo principio è stato il male più grave e profondo ed è la causa dei guasti in termini non solo istituzionali, ma anche di assetto economico e finanziario della vecchia prima Repubblica, se mi si concede il termine. Di questo male ha sofferto il nostro paese per cinquant'anni ed ha consegnato questo sfascio in parte istituzionale, in parte economico e finanziario.

La proposta Salvi sul premierato ha cominciato a dare una prima risposta, certo perfezionabile, ma comunque capace di far emergere tutte le potenzialità del sistema, alle due maggiori critiche sollevate dal Polo contro l'originaria proposta della sinistra democratica. Si introduce il principio del potere di scioglimento come valvola regolatrice del meccanismo parlamentare in modo da rimettere democraticamente - lo dico al senatore Cossutta - al popolo la soluzione dei conflitti, non altrimenti sanabili o sanati, tra primo ministro e maggioranza. Davanti al popolo si ricostruisce la maggioranza o un'altra maggioranza dissoltasi per impotenza o per lacerazione. Su questo punto come su quello della possibile o forse inevitabile, necessaria esclusione di previsioni di un governo di minoranza, come ha rilevato il senatore Pieroni con una formula sulla quale si può riflettere e studiare, si possono ancora fare riflessioni aggiuntive, facendo

tesoro delle esperienze di razionalizzazione neoparlamentare che ci sono state.

L'abbiamo ricordato un po' tutti che in Svezia è il governo che dispone sempre del potere di scioglimento nell'ambito di una legislatura di tre anni; la formula è quella della possibilità di convocazione straordinaria dei comizi nel corso della legislatura, con il limite temporale di una settimana quando esso sia stato sfiduciato dal Parlamento. In Spagna al contrario il potere di scioglimento cessa alla presentazione della sfiducia costruttiva; lo scioglimento è certamente un potere forte però ad esso corrisponde un altrettanto forte principio di responsabilità.

Sulla disciplina, sulle scelte vi sono ampi spazi di disponibilità per ulteriori approfondimenti ed anche per scelte più coerenti con il principio di investitura diretta, popolare del primo ministro, come ha rilevato il relatore; e questo, tutto questo, anche nel quadro di una possibile previsione di un intervento di garanzia (non dobbiamo copiare dei modelli astratti) del Presidente della Repubblica - se conserviamo all'interno di un modello di equilibrio dei poteri di scioglimento da una parte e di sfiducia dall'altra - per impedire che la sfiducia si risolva in un mutamento di maggioranza. Perché non prevedere anche questa possibile ipotesi di riequilibrio complessivo di tali poteri? La definizione di questo istituto non deve destare allarmi o preoccupazioni di pericoli autoritari, perché esso si risolve sempre nel ricorso al principio di sovranità popolare. Come hanno sottolineato tutti gli studiosi e come ci insegna la storia, esso è essenzialmente un deterrente, tanto che in Svezia il potere di scioglimento non è stato mai esercitato. Si tratta di un deterrente che bilancia il potere fiduciario della maggioranza, comprensivo della possibilità di bloccare l'attuazione del programma. In sostanza, esso realizza un equilibrio dei poteri che, unitamente ai comportamenti virtuosi (a tale riguardo concordo con l'onorevole De Mita nel momento in cui sostiene che le istituzioni assolvono una funzione di sollecitazione,

nel senso che spingono a determinati comportamenti politici o ne scoraggiano altri), alle prassi, alle convenzioni costituzionali, che complessivamente stabilizzano un sistema, dovrebbe eliminare del tutto la preoccupazione, che anche da sinistra, induce taluno a riproporre semplicemente il modello del cancellierato. Quest'ultimo - occorre ribadirlo - ha trovato la sua compiuta realizzazione in Germania per effetto di una semplificazione dall'alto del sistema politico, una semplificazione che non è riproducibile e che non vogliamo riprodurre in questo paese.

Anche all'altra obiezione, più volte formulata da alleanza nazionale, in particolare dall'onorevole Nania, sull'insufficienza del sistema a consegnare ai cittadini anche la scelta del candidato primo ministro, la nuova proposta Salvi dà una risposta ed una soluzione, introducendo il principio delle elezioni primarie per la scelta dei candidati alla carica di primo ministro.

Certo, restano da sciogliere tutti i nodi del sistema e delle formule letterali, ma anche su questo tema occorre fare chiarezza. Anche scegliendo la forma di governo semipresidenzialista, il problema delle leggi elettorali conserva per intero tutta la sua importanza e la sua conflittualità tra le forze politiche. Il modello semipresidenzialista non trascina inevitabilmente con sé un unico sistema elettorale, dovendosi comunque affrontare, per la permanenza del rapporto fiduciario tra primo ministro e Parlamento anche in questo modello di governo, il tema della ristrutturazione del sistema politico e la necessità di maggioranze coese ed omogenee. Anzi, il modello semipresidenziale, per la dualità propria del vertice dell'esecutivo, rende per certi versi più grave la questione, per la possibile immanente insorgenza del conflitto delle doppie e divergenti maggioranze, ed anche per l'impossibilità di formazione di maggioranze parlamentari coese; vi è la possibilità dell'insorgenza di un conflitto ulteriore, questa volta non tra distinte maggioranze, ma tra un presidente, comunque espres-

sione di una legittimazione popolare inevitabilmente maggioritaria, ed un'assemblea politica non necessariamente in grado di esprimere un'organica maggioranza.

Al riguardo rammento che, proprio muovendo dallo stesso modello, il tema della rappresentanza è stato risolto in modo diverso in Francia ed in Portogallo. In Francia, come è noto, per la Camera politica vige il doppio turno in collegi uninominali, con un'elevata soglia di sbarramento. In Portogallo, all'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente della Repubblica si contrappone un'assemblea eletta secondo un sistema di rappresentanza proporzionale: è il metodo D'Hondt della media più alta! Dunque, perché continuare a sostenere, come pure erroneamente in sede di Comitato ha fatto l'onorevole Occhetto e come ha sostenuto anche l'onorevole Mancina, che solo per la forma di governo del primo ministro non è possibile discutere prescindendo dalla legge elettorale? Il problema è comune ai due modelli e, quindi, la scelta di affrontare le questioni dei dispositivi costituzionali... Apro una parentesi: un sistema politico-costituzionale è sempre il frutto della combinazione e dell'intreccio di tre fattori: il sistema elettorale, il sistema politico ed i dispositivi costituzionali. Noi ora stiamo lavorando sul versante dei dispositivi costituzionali. La scelta di affrontare la questione di questi ultimi in sé considerati, non pregiudizialmente condizionati dalle divergenti opinioni sulla legge elettorale, è politicamente e metodologicamente corretta. Ciò significa non negare l'esistenza del problema, ma procedere con ordine, con metodo, in modo corretto.

Mi sia consentito esprimere qualche breve considerazione finale sugli aspetti negativi del semipresidenzialismo, non tanto per introdurre una pregiudiziale ideologica o un'opposizione di principio, quanto perché tutti noi possiamo acquistare la più ampia consapevolezza dei limiti di ogni sistema, ciascuno dei quali si realizza e vive sempre attraverso i comportamenti delle persone, le prassi, le culture, le interpretazioni, le convenzioni

non scritte, gli scenari mutevoli di cui, di volta in volta, la storia politica avvolge le stesse istituzioni.

Il sistema semipresidenziale – mi rivolgo in particolare all'onorevole Nania – non assicura di per sé la stabilità dei governi. In Francia, in trentotto anni si sono succeduti ventisette governi, per giunta resi talvolta instabili dagli stessi presidenti, per evitare pericolosi rivali nelle competizioni presidenziali. Sulle istituzioni ricadono, quindi, le condotte degli uomini. Questa forma di governo, in 6^{se} considerata, non garantisce, senza un correlativo ed adeguato sistema elettorale, maggioranze coese: il problema del meccanismo elettorale si pone, dunque, anche con riferimento a tale sistema. Inoltre, esso è privo di una figura istituzionale di garanzia, di equilibrio, *super partes*, capace di rappresentare, non solo nel momento genetico della nazionalizzazione del voto ma anche nel corso del mandato, l'unità del paese. Sotto questo profilo, il forte processo di federalismo che intendiamo avviare deve indurci a qualche riflessione aggiuntiva.

Inoltre, questo sistema lascia insoluta la questione della funzione di garanzia istituzionale, del rapporto tra magistratura ed altri poteri, della presidenza del Consiglio superiore della magistratura, ed aggrava il problema delle nomine nel più alto organo di garanzia, la Corte costituzionale, nonché quelli delle autorità amministrative indipendenti e degli alti funzionari dello Stato. Quando si afferma che il semipresidenzialismo può passare più facilmente nell'immaginario del nostro popolo in quanto sistema che affida a quest'ultimo ampi poteri, si dovrebbe spiegare che si elegge un Presidente della Repubblica il quale, a sua volta, nomina il capo del governo il quale, dal suo canto, ottiene la fiducia e, quando non la ottenga, può essere sostituito, con la possibilità di dar luogo alla coabitazione nel momento in cui la maggioranza che ha espresso il Presidente sia diversa da quella degli eletti. Si tratta di un meccanismo molto complicato da spiegare (*Commenti*).

I francesi l'hanno fatto passare con De Gaulle ... !

Si tratta comunque di un sistema non diretto ad eleggere chi governa, ma soltanto ad eleggere chi, nel prosieguo della vita politico-istituzionale, nomina e costituisce i governi.

Va inoltre affrontata un'ulteriore riflessione: ricorrere a due elezioni di forte indirizzo politico, anziché ad una sola, complica il sistema politico che può portare, da un lato, a scelte personalistiche e, dall'altro, a coalizioni non chiare. Ho già osservato in altra occasione che eleggere Olof Palme incardinato nel sistema e nella storia politica di un paese non è come eleggere von Hindenburg a Weimar.

Nel modello presidenziale manca poi il bilanciamento della responsabilità rispetto al potere di scioglimento affidato al Capo dello Stato. Nel premierato, il primo ministro, con lo scioglimento, mette in gioco se stesso e risponde davanti ai cittadini. Nel modello semipresidenziale è realizzata questa stessa rigidità di scioglimento, ma essa è asimmetrica: il Capo dello Stato scioglie, ma a rispondere al popolo è il primo ministro.

Infine, vi sono le osservazioni aggiuntive di pochi giorni fa di Georges Vedel (su cui la collega Mancina ci ha chiamato a riflettere), il quale ha delineato sei ipotetici scenari conseguenti a una possibile vittoria della sinistra nelle elezioni in corso, rilevando che le precedenti esperienze di coabitazione (1986-1988 e 1993-1995), per la loro durata, per la loro collocazione all'interno del periodo di legislatura, presentavano caratteri del tutto peculiari, tanto che Vedel le ha definite pseudocoabitazioni.

La vittoria della sinistra in Francia apre oggi la prospettiva di cinque anni di coabitazione, che quindi sarebbe ben diversa da quelle del passato, universalmente considerate dal mondo politico francese particolari per la loro temporaneità e transitorietà. Comunque, quelle coabitazioni avevano già determinato problemi e disfunzioni che abbiamo sempre sottovalutato e di cui il professor Sartori non ci ha mai parlato. Infatti, molte

ordinanze di quella maggioranza, diversa dalla maggioranza del Presidente della Repubblica francese, non furono sottoscritte da quest'ultimo né pubblicate, per cui non entrarono mai in vigore. Mi riferisco alle ordinanze, che equivalgono al nostro decreto con forza di legge.

Vi fu inoltre una negoziazione continua tra maggioranza e Presidente sulle nomine di dirigenti e amministratori, anche di pubbliche imprese; vi fu la rinuncia della maggioranza a gestire la politica estera e soprattutto si verificò l'identificazione, nel Presidente della Repubblica eletto, dei ruoli di Capo dello Stato e di capo dell'opposizione. Vi lascio immaginare i rischi di ricaduta sul processo federalistico. Dunque, anche in Francia oggi ci si interroga sulla riproducibilità per cinque anni di questo assetto istituzionale.

Inoltre, una coabitazione di tale respiro e di durata così lunga nel tempo può trasformarsi - riflette Vedel - in coabitazione condizionante, in coabitazione paralizzante, in coabitazione conflittuale ed infine in coabitazione ad esito di scioglimento del Parlamento fra due anni: in sostanza, una maggioranza che risultasse coesa, forte, capace di governare, potrebbe essere sciolta fra due anni, per la vecchia legittimazione. In alternativa, una simile coabitazione potrebbe avere come esito la forzatura del sistema da parte dello stesso Presidente della Repubblica, che minaccia e rassegna le dimissioni per sconvolgere di nuovo il quadro politico.

Immaginate quale potrebbe essere la ricaduta di tutto questo sistema in un quadro politico frammentato, nel processo faticoso, che stiamo avviando, di riallocazione dei poteri sul territorio; eppure, mi si dice che il semipresidenzialismo è più adeguato. Io ritengo che il semipresidenzialismo sia un modello di governo certamente democratico; su questo credo che la nostra valutazione rispetto ai compagni di rifondazione comunista non possa essere più netta: continuiamo a sostenere che tale sistema appartiene alla storia, alla cultura delle democrazie, ma vi invito a riflettere sul fatto che sia adeguato al nostro sistema politico, al nostro paese.

Certamente, alcuni di questi temi sono già stati ben risolti nella bozza Salvi (mi riferisco alla riduzione dei poteri presidenziali), mentre altri sono certamente irrisolvibili: basti pensare al rapporto tra potere di scioglimento e responsabilità, alla stabilità dei governi e alla coesione delle maggioranze, con la ricaduta sulla legge elettorale. Tutto ciò a testimonianza del fatto (su questo vorrei che si riflettessero) che il sistema, gli ordinamenti di un paese non possono mai essere il frutto di soli dispositivi costituzionali; soprattutto, dobbiamo essere consapevoli che non ci si può illudere che partendo dalla nuova forma di governo possa compiutamente organizzarsi tutto il complesso processo politico di riequilibrio dei poteri che abbiamo avviato con riferimento alla forma di Stato, oltre che di risistemazione dei diritti e delle garanzie per cui si è lavorato in sede di Comitato sistema delle garanzie. Non dobbiamo neanche avere l'illusione o peggio credere nel principio salvifico per cui la semplice elezione diretta del Presidente della Repubblica possa risolvere tutti i nostri problemi.

In conclusione, signor presidente, colleghi, ritengo che dobbiamo proseguire con coraggio ma anche con prudenza sulla strada della scelta di un modello di forma di governo che risponda alle nostre esigenze di stabilità, di efficienza, di democrazia, di responsabilità, liberi da pregiudizi ideologici (su questo concordo in pieno con gli onorevoli Nania e Calderisi e con gli altri esponenti del Polo che hanno sollevato il problema della libertà dai pregiudizi), senza chiusure provinciali, ma anche fiduciosi nella nostra capacità di realizzare originali esperienze di forme di governo, nel solco della nostra cultura, della nostra tradizione e nel quadro di valori condivisi, che impone oggettivamente e necessariamente la ricerca delle più ampie convergenze.

GIULIANO URBANI. Intendo svolgere un breve intervento di carattere quasi monografico perché avrei un appello da rivolgere ai colleghi e a tutti noi, relativo non tanto alla scelta che dobbiamo com-

piere, quanto al criterio che ci dovrebbe guidare in questa non facile scelta.

Ciò premesso, prima di entrare in argomento, avverto il dovere di associarmi a quanto ha già detto il collega Calderisi a proposito della relazione del senatore Salvi; sento cioè il dovere di ringraziare quest'ultimo non solo per la qualità del lavoro svolto, ma soprattutto per aver compiuto uno sforzo che credo fosse doveroso in tutti i nostri Comitati e sarà ancor più doveroso nel prosieguo dei nostri lavori, quello di istruire le questioni sottoposte alla nostra valutazione, e specialmente al nostro voto, in maniera tale da tenere conto massimamente dei punti di vista dei dissenzienti, delle opinioni dell'altro. Questo è infatti l'unico modo serio e proficuo di avvicinare posizioni che – lo sappiamo – si sono presentate in modo molto divaricato per ragioni culturali e storiche (si tratta di questioni ben conosciute).

Rivolto questo doveroso ringraziamento al collega Salvi, vengo al punto. Oggi dobbiamo certamente esaminare e nei prossimi giorni decidere sulle norme in materia di forma di governo da inserire nella nuova Costituzione, tenendo conto – non potremmo non farlo – del nostro passato e quindi delle malattie delle quali abbiamo sofferto: l'instabilità governativa, con tutto ciò che ne è seguito, nonché gli stessi primi passi molto incerti e largamente deludenti del nuovo bipolarismo un po' infantile che abbiamo potuto e dovuto inaugurare in condizioni precarie, di difficoltà.

Anche se non possiamo non guardare al passato, per favore – qui comincia l'appello – pensiamo che dobbiamo lavorare a una Costituzione del futuro, che sia in grado di minimizzare l'impatto dei problemi dei prossimi anni, anzi dei prossimi decenni. Non ambisco a tanto, ma se avessimo davanti agli occhi un ragionevole orizzonte temporale di un ventennio, penso che questo sarebbe il minimo che dovremmo tenere presente. Quindi, per favore, teniamo conto del passato, ma adesso spostiamo in qualche misura l'ottica e guardiamo soprattutto al futuro.

Dico questo perché il nostro paese ha di fronte un'agenda storico-politica – consentitemi di usare questa espressione – molto difficile. Nei prossimi anni dovrà infatti rispondere ad alcune sfide, che richiedono non qualsiasi forma di governo o qualsiasi istituzione governante, ma solo istituzioni in grado di fare certe cose, e di farle al meglio.

Fino adesso sono rimasto sulle generali, ora vorrei passare a considerazioni più specifiche. Consentitemi però di ricordare molto sinteticamente le maggiori sfide che abbiamo di fronte. Il primo punto è rappresentato dalla crescente integrazione del nostro paese nell'Europa: in questo momento non sappiamo che fine farà l'unione monetaria (speriamo buona), ma indipendentemente ciò il processo di integrazione del nostro paese con il resto del continente è un processo storico obbligato. Dobbiamo allora armonizzare – consentitemi di utilizzare questo verbo del quale abbiamo abusato negli anni scorsi – il nostro paese con gli altri partner europei, non per voler scimmiettare ma per poter sfruttare al massimo le sinergie offerte dal processo di integrazione e ridurre al massimo i problemi di difficile convivenza posti inevitabilmente da un processo di integrazione. Abbiamo quindi bisogno di istituzioni governanti in grado di pilotare questo processo.

Seconda sfida: avremo comunque a che fare con la globalizzazione, termine che vuol dire tante cose; certamente significa che il nostro paese deve sapersi modernizzare. Sappiamo tutti benissimo quali sono le « palle al piede » che frenano la competitività attuale del nostro paese: ebbene, noi dovremo essere in condizione di provvedere in ordine a queste « palle al piede » in maniera tale da modernizzare il nostro paese. Possiamo limitarci a questo, perché sappiamo in cosa consistano concretamente e specificamente questi fattori: è un dibattito che è stato svolto – grazie al cielo – e quindi è noto, non c'è nulla da scoprire. Abbiamo a che fare con modernizzazioni rinviate perché evase; in altri termini, non siamo stati capaci di risolvere tali questioni.

Terzo punto (lo pongo in fondo non per importanza ma semplicemente per comodità espositiva, altrimenti in questo momento gli assegnerei forse la priorità): abbiamo a che fare con la riorganizzazione che noi chiamiamo in senso federale del nostro Stato. Ho usato l'espressione «che noi chiamiamo» perché probabilmente non sempre ci intendiamo sulle parole, che da questo punto di vista sono molto ambigue. È chiaro che tutti noi concepiamo il federalismo come uno strumento di divisione e di riorganizzazione dei poteri rivolto a valorizzare le diversità e ad aumentare l'unità del paese, non certamente come uno strumento volto a dividere nulla e nessuno. Ebbene, è anche questo un processo storico tremendamente difficile e delicato.

Colleghi, vorrei che tutti noi riflettessimo un momento: di fronte a questi problemi, possiamo pensare di affrontare difficoltà del genere attraverso istituzioni di governo che pecchino o per eccesso di rigidità o per un'elasticità che ci espone all'instabilità permanente? Credo che chiunque di noi debba rispondere sapendo che dobbiamo massimizzare entrambi i fattori: abbiamo bisogno del massimo di stabilità compatibile con il massimo di flessibilità, perché queste non sono cose ad esito certo, non sono sfide delle quali si conosca il copione; quest'ultimo è estremamente incerto e colmo di incognite di ogni genere.

Dal mio punto di vista, la bussola della scelta o, se volete, il criterio sulla cui base operare la scelta sulla forma di governo da adottare e da inserire in Costituzione per il nostro paese è rappresentato dal binomio che ho appena citato, vale a dire da un sistema istituzionale di governo che combini il massimo di stabilità istituzionale con il massimo di flessibilità governativa. Altrimenti, noi andremmo a competere nelle sfide che ho indicato con uno strumento che rischia o di bloccare o di non assicurare la dovuta continuità di azione politica. Si tratta di sfide – ripeto – storiche, che hanno quindi un decorso presumibilmente decennale o ventennale (non dico secolare, per non ambire troppo).

Sono queste le ragioni per le quali chiedo che da parte nostra si prenda molto seriamente – avrebbe detto un filosofo contemporaneo che molti di noi conoscono e amano, Dworkin – il modello semipresidenziale. Non ne faccio una questione «altra»; credo che tutti noi sappiamo che ci sono buone argomentazioni per perorare la causa di questo meccanismo. Vi chiedo di prendere in considerazione in particolare questo aspetto: fra quelli a disposizione, che conosciamo, a cui possiamo far ricorso, è il sistema che combina – ripeto – il massimo di stabilità istituzionale – l'elezione del Capo dello Stato – con il massimo di adattabilità governativa, vale a dire la possibilità di cambiare le maggioranze di governo, con mutamenti di direzione governativa in presenza di un'alta stabilità istituzionale.

La teoria sartoriana dei due motori può piacere o meno (l'onorevole De Mita ha espresso delle valutazioni critiche a questo proposito): è una descrizione non della logica compresente ma di quella alternativa di questo meccanismo istituzionale. La preghiera è di considerare attentamente tutto questo, anche alla luce di alcuni difetti; l'onorevole Soda, per esempio, ha parlato qualche minuto fa di un'alta instabilità governativa riscontrata nell'esperienza francese: certo, ma in presenza di un'altissima stabilità di maggioranze. Se è vero infatti che abbiamo avuto, nell'arco di tempo da lui considerato, 27 governi, è anche vero – si potrebbe subito obiettare – che, da una valutazione effettuata con il criterio delle legislature, emerge che abbiamo avuto nove maggioranze e, con il criterio della composizione delle forze politiche, potremmo dire di aver avuto addirittura due maggioranze.

MARCO BOATO. Anche l'Italia non ha scherzato, in fatto di maggioranze! (*Commenti*).

GIULIANO URBANI. Tutti i francesi che ricordano la differenza fra quinta e

quarta Repubblica conoscono la diversità.

Quanto poi alla differenza tra la stabilità delle maggioranze italiane e quella delle maggioranze francesi, consiglio a tutti un viaggio attraverso il TGV in Francia, rispetto all'Italia governata dalla maggioranza monocromatica che ricordavamo prima: lì avete la differenza tra due paesi gestiti diversamente e la differenza tra tante altre cose che, se vogliamo, possiamo mettere nel conto ma che, se consideriamo *ceteris paribus*, dobbiamo naturalmente ignorare.

L'onorevole Soda ha accennato anche ad un altro limite del sistema semipresidenziale, vale a dire alla possibilità di uno *spoil system* eccessivamente esteso e rigido, specialmente quando maggioranza parlamentare e partito politico del Capo dello Stato coincidano. Qui il senatore Salvi è stato lucidamente preveggen- te, perché non a caso nella sua relazione ha considerato quasi in appendice alcuni problemi comuni che andrebbero affrontati (lo statuto delle opposizioni, tanto per fare un riferimento) e, più in generale, quelle che a me è caro definire le istituzioni del bipolarismo. Il bipolarismo, quando lo si crea un po' forzatamente e un po' artificiosamente, come stiamo facendo noi, credo a ragione e con buone ragioni, ha bisogno poi di ammortizzatori; ha bisogno delle istituzioni *bipartisan*, potremmo dire, perché altrimenti massimizza le zone e le aree di conflitto e, viceversa, riduce quelle aree di competizione dove non può che funzionare lo *spoil system* a conclusione della conquista del potere.

Non so se queste mie considerazioni possano essere risultate illuminanti per qualche collega. Se non lo fossero state, pregherei i colleghi che le reputano insufficienti non di ignorarle ma di presentare un punto di vista alternativo, per offrire all'indicazione di tutti noi un sistema di governo e delle istituzioni governanti proiettate alle sfide storiche che il nostro paese deve affrontare, perché non possiamo affrontare quelle sfide con meccanismi istituzionali che pecchino per eccessiva rigidità o per eccessiva flessibi-

lità. Se ci esponessimo a quelle sfide con questi limiti, con questi handicap, credo che creeremmo, anche con le migliori intenzioni, le premesse per un sicuro fallimento.

GUSTAVO SELVA. Anch'io, come l'onorevole Nania, con il cui fine argomentare mi trovo d'accordo, più che riferirmi ai pur pregevoli articolati del relatore, senatore Salvi, che ringrazio, esprimerò quello che potrebbe definirsi il mio voto di indirizzo sul tema forma di governo.

Il compito che ci attende quando, fra pochi giorni, cominceremo a votare è di non deludere le attese, diciamo pure le forti attese che si concentrano da parte dell'opinione pubblica attorno al lavoro della bicamerale; neanche, naturalmente, di sottoporre le nostre proposte agli eventi della cronaca quotidiana, nazionale o internazionale, perché sono d'accordo con l'onorevole De Mita che il nostro lavoro è fatto per proiettarsi in un arco di tempo medio-lungo, e non avere (e qui concordo con quanto diceva or ora l'onorevole Urbani) norme troppo rigide o troppo flessibili per governare (ruba ancora un'espressione all'onorevole De Mita) i processi. Sarebbe un errore se per arrivare comunque ad un risultato, o ad un risultato qualsiasi, adottassimo soluzioni di basso profilo anziché di radicali cambiamenti, specialmente nella forma di Stato e di governo; forma di Stato e di governo che si condizionano a vicenda. Infatti io sono dell'opinione che più noi scegliamo per lo Stato la forma federale, più chi guida il Governo centrale deve essere forte perché legittimato dal voto popolare sotto forma di elezione diretta.

Tutte le grandi democrazie, ed oggi anche quelle che cercano, per esempio nell'est europeo, le nuove vie democratiche dopo la caduta del comunismo, vivono nella dialettica continua maggioranza-opposizione, dando alla prima gli strumenti per governare, alla seconda quelli per controllare, riconoscendole l'iniziativa di proposte di legge da sostenere nel Parlamento, in alternativa alla maggioranza, e

nel paese come programmi che preparano, che creano l'alternanza, la quale resta il sale della democrazia.

Abbandonare od anche attenuare, quindi, il bipolarismo significherebbe tornare indietro. La legge elettorale maggioritaria uninominale è certo condizione necessaria per un sistema politico che voglia assicurare stabilità, efficienza, capacità di governo, rispetto del pluralismo, ma è condizione non ancora sufficiente in Italia.

In questo quadro bipolare o tendenzialmente bipolare, siamo mossi tutti - l'ha detto anche più volte il senatore Salvi - dall'intento che la governabilità sia un elemento insostituibile per la gestione politica del nostro paese. Partendo quindi da questo presupposto io, come tutti, mi sono chiesto quale debba essere l'atto di fiducia che legittima il capo dell'esecutivo all'esercizio del suo mandato di guida del governo. E la mia risposta, nella condizione data in Italia, è quella di un mandato diretto, ottenuto attraverso il voto degli elettori.

Mandato - seconda domanda - da affidare a chi? Qui sono nate le due risposte davanti alle quali ci ha messi il relatore con il suo pregevolissimo lavoro. Con quello che abbiamo convenzionalmente definito il semipresidenzialismo alla francese, l'esecutore di questo mandato è il Presidente della Repubblica, eletto per cinque anni a suffragio universale e diretto e rieleggibile una sola volta, così come proposto dal senatore Salvi. Sulla forma della designazione del candidato, il senatore Salvi ci ha indicato la presentazione da parte di parlamentari, di consiglieri regionali, di sindaci; è una formula che potremmo adottare, o ne potremmo adottare altre.

Quali debbono essere - terza domanda - i suoi poteri? La mia risposta è: poteri di governo. Il primo ministro che egli nomina deve però tenere conto dell'indirizzo politico espresso dall'elettorato e della conseguente composizione del Parlamento. L'elezione diretta, la dipendenza indiretta ma reale dell'orientamento politico, in contemporanea o sfalsato con

l'elezione del Presidente, fanno del Presidente della Repubblica un esecutore flessibile della volontà politica espressa dall'elettorato che lo ha scelto.

La migliore caratteristica, secondo me, che invece viene considerata negativa dai critici del semipresidenzialismo alla francese, è proprio la duplice caratteristica che origina i poteri attribuiti al Capo dello Stato. Quando la maggioranza che lo ha eletto è dello stesso orientamento politico di quella del Parlamento, il Presidente è anche il capo di un forte esecutivo. Quando invece le due maggioranze si differenziano, c'è la cosiddetta coabitazione, che altro non è che la dislocazione di un certo numero di poteri dal Presidente della Repubblica al primo ministro, senza però che si verifichi la paralisi o che ci siano contrasti insanabili, tali da bloccare la continuità dell'esercizio dei poteri di governo, né che venga messa in discussione la continuità di funzionamento dello Stato.

L'onorevole De Mita ha detto che occorre storicizzare l'esperienza che geograficamente è più vicina a noi, quella francese, ed ha parlato di questa esperienza come di una forma di parcheggio in attesa di soluzioni che egli evidentemente prevede diverse o comunque mutevoli. Tale forma di parcheggio (questa è una risposta) dura da ormai quarant'anni ed il Presidente che più a lungo, per quattordici anni, ha guidato la Francia e che è tra coloro che oggi tanto De Mita quanto Elia definiscono dei monarchici, ma che comunque restano pur sempre, fra virgolette, dei monarchi che sono stati eletti direttamente dal popolo, ebbene, il presidente Mitterrand non ha minimamente pensato di modificare il sistema presidenziale o semipresidenziale francese che, ripeto, ha già un'esperienza, cioè una storia di oltre trentacinque anni. L'unica cosa, per la verità, che il presidente Mitterrand cambiò fu il modo di elezione, passando dall'uninomiale al proporzionale per quanto riguarda l'*Assemblée Nationale*, ritornando però rapidamente indietro all'esperienza dei collegi uninominali.

Nella situazione italiana (lo vedremo quando domani si discuterà del Parlamento e delle fonti normative) si tratterà allora di accrescere i poteri di controllo del Parlamento — che già la relazione del senatore Salvi ci presenta — per esorcizzare la cosiddetta deriva plebiscitaria, la quale peraltro (particolare importante) ormai è evocata soltanto da chi è pregiudizialmente contrario all'elezione diretta del capo dell'esecutivo.

Per quanto riguarda il delicato aspetto dei poteri di scioglimento del Parlamento, fra le ipotesi che ci presenta il senatore Salvi mi pare sia assolutamente accettabile (e mi sembra che egli stesso la preferisca) quella di procedere allo scioglimento durante l'anno che segue le elezioni, o due anni, se l'elezione è avvenuta successivamente a quella del Presidente della Repubblica: ciò avrebbe il senso di una propulsione, di un appello — eventualmente necessario — al cittadino elettore, che resta effettivamente (per usare l'espressione di De Mita) più che mai « arbitro » nella situazione del semi-presidenzialismo alla francese.

La mia scelta, dunque, è per questa elezione diretta del Presidente della Repubblica. Non voglio ripetere cose già dette, ma mi limiterò a ricordare sinteticamente i vantaggi di questo modello. Innanzitutto, è lineare, quindi comprensibile a tutti; in secondo luogo, offre possibilità, efficacia e duttilità nel rapporto con gli elettori, per cui si può parlare quasi di una doppia legittimità (l'elettore investe il Presidente della Repubblica, poi lo controlla attraverso una maggioranza). In proposito va ricordato che nel corso della medesima legislatura la maggioranza potrebbe anche cambiare, diventando diversa da quella che aveva eletto il presidente; è un meccanismo addirittura positivo agli effetti del controllo parlamentare, perché i poteri di governo in questo caso passano da un potere maggiore — o massimo — del Presidente della Repubblica ad un controllo più efficace del Parlamento.

In ogni caso, però — è da sottolineare con una certa forza, perché mi pare

qualche volta sia dimenticato —, la guida della maggioranza parlamentare è sempre assunta ed esercitata dal primo ministro, mentre il Presidente della Repubblica rimane garante dell'unità della nazione e regolatore, insieme con il primo ministro, della vita politica.

Nel modello del premierato — la cui bozza è stata anche in questo caso con intelligente lavoro presentata alla Commissione dal senatore Salvi — la parte a mio giudizio più debole è proprio quella che i suoi sostenitori vogliono far apparire come la caratteristica più positiva: il collegamento fra il candidato premier ed il candidato al Parlamento.

Come ha rilevato l'onorevole Valdo Spini, vi è innanzitutto una questione costituzionale di principio che riguarda la nostra vigente Costituzione (che su questo punto non penso sarà cambiata): la norma dell'articolo 67, secondo la quale ogni parlamentare esercita la sua funzione senza vincolo di mandato. Al contrario, la scelta effettuata nel modello del premierato — come scrive Salvi — è nella sostanza più di designazione che di elezione, poiché il primo ministro, per il meccanismo del collegamento con i candidati all'elezione al Parlamento, ha uno stretto vincolo di dipendenza (che non può essere che partitocratica) proprio da un corpo che dovrebbe essere estraneo all'elezione diretta del Capo dell'esecutivo. Sono i candidati al Parlamento, in altre parole, che lasciano il primo ministro, con un sistema nel quale il peso della candidatura a premier si scompone e forse si sminuisce in tanti rivoli, che tolgono valore di scelta personale o al premier o al parlamentare.

Ancora più grave è che il premier riceve una investitura affidata ai partiti (che presentano i loro candidati al Parlamento) più che al giudizio degli elettori. Per contro, poi, egli dispone del potere di scioglimento di quello stesso Parlamento che in larga misura può avere contribuito a far eleggere: in sostanza è una specie di controllato-controllatore.

In un sistema — soprattutto nella situazione italiana — in cui è anche difficile definire bene caratteristiche, poteri e li-

miti del Presidente della Repubblica (già oggi vediamo che, in una Repubblica parlamentare, i Capi di Stato hanno la tendenza ad esternazioni e ad azioni di governo) questo fatto a mio parere può determinare quel fenomeno che Giovanni Sartori — mi riferisco all'articolo pubblicato oggi sul *Corriere della Sera* — delinea come un supercapo del governo. Sartori sostiene — polemizzando — che non è il senatore Elia la persona più adatta a criticare il potere del Presidente della Repubblica così come si delinea nel modello semipresidenziale alla francese, perché oggi il senatore Elia sceglie un supercapo del governo, un super-primo ministro che ha il potere di mandare a casa il Parlamento.

L'ambiguità delle figure del Capo dello Stato e del capo del governo, così come delineate nella struttura del testo A del senatore Salvi, sono fonte non di chiarezza per la guida dello Stato e del governo, ma di possibili competizioni (poiché in realtà non si ammette una definizione di poteri ben precisa).

Nei rapporti con i cittadini, con il Parlamento e con gli altri poteri dello Stato il Presidente della Repubblica eletto a suffragio universale e diretto, guida dell'esecutivo insieme con il primo ministro (che è il capo della maggioranza), appare allora la soluzione più lineare: finalmente un atto limpido di coraggio per un cambiamento della forma di governo, con il disegno forte di una nuova Repubblica che sia fondata su poteri legittimati dal consenso del popolo tanto al Presidente che — attraverso le Camere — al primo ministro.

ARMANDO COSSUTTA. Mi soffermerò brevemente solo su due questioni. Sulla prima ho avuto modo di esprimermi più volte sia in sede di Comitato sia in Commissione plenaria: mi riferisco alla connessione fra la forma di governo e la legge elettorale.

Credo francamente che non sia normale né corretto definire questo assetto dell'organizzazione politica senza aver definito — sia pure per grandi linee, in via

generale (essendo, come si sa, un compito non di stretta competenza della Commissione) — come si formano le maggioranze, dalle quali poi tutto discende.

Un esame delle indicazioni, delle proposte su questo punto (che possono anche essere formulate nero su bianco, senza giungere ad un articolato da sottoporre al voto), è secondo me indispensabile proprio per una valutazione razionale e seria delle conclusioni alle quali pervenire.

Per quanto ci riguarda non siamo disposti ad approvare delle soluzioni se non sono accompagnate da uno schema o da indicazioni relative alla legge elettorale. Ciò vale sia per il caso del semipresidenzialismo sia per quello del cosiddetto premierato forte, sia per quello, che ci accingiamo a proporre, del governo del premier o della nuova forma neoparlamentare, perché tutti questi progetti, compreso quello di cui siamo promotori, richiedono un chiarimento — forse complementare, ma proprio perché tale indispensabile — relativo alla formazione delle maggioranze e quindi alla legge elettorale.

Tutti questi progetti sottolineano la funzione nuova, particolarmente forte, o di un Presidente della Repubblica eletto direttamente dal popolo, o di un Presidente del Consiglio indicato con chiarezza agli elettori nelle forme diverse suggerite. Si tratta di un potere molto più forte al vertice dell'organizzazione politica dello Stato che comporta, secondo me — vorrei essere smentito se si ritiene che non sia così — il massimo di rappresentatività plurale da parte del Parlamento con il voto dei cittadini.

Il sistema che abbiamo avuto fin qui, nelle ultime elezioni, o quello francese, basato sull'uninomiale a doppio turno, oppure, come qualcuno suggerisce, quello dell'uninomiale secco, che si ottiene correggendo l'attuale sistema italiano, non garantiscono né la rappresentatività né la stabilità. Come tutti diciamo credo con sincerità, occorre garantire il massimo di stabilità e di rappresentatività, ma è necessario verificare in che modo concretamente si possano raggiungere questi risultati.

La Francia ha votato pochi giorni fa: vedremo l'esito del secondo turno, rispetto al quale non sono in grado di fare una previsione, anche se auspico una conferma della vittoria delle forze della sinistra. Vi è un dato di fatto (che si ha con il sistema francese e si avrebbe con un sistema uninominale all'inglese): un partito che è il secondo in Francia, un partito reazionario che contrasto in Europa con tutte le mie energie, il partito di Le Pen, che ha circa la stessa consistenza di alleanza nazionale in Italia, non sarà rappresentato in Parlamento se non forse con uno o due seggi. Questo sistema non garantisce la rappresentatività e perciò non è democratico. Non può essere democratico un sistema che esclude dal Parlamento una forza politica di tali proporzioni. Vorrei una risposta su questo punto e un chiarimento.

Il sistema francese non garantisce la stabilità politica anche se garantisce lo sviluppo della dialettica che può avere grande interesse per gli studiosi ma non per la vita politica del paese. Se vincono le sinistre in Francia – me lo auguro – vi sarà un Parlamento a maggioranza di sinistra ed un Presidente della Repubblica che è espressione di una forza di centro-destra o della destra. Ciò comporta la cosiddetta coabitazione e quindi tanta dialettica politica; ma non mi si venga a dire che corrisponde alla stabilità. Può trattarsi di una situazione di contrappesi importanti e interessanti, ma non corrisponde a quell'esigenza di stabilità di cui parliamo.

D'altra parte, se non abbiamo la possibilità di garantire rappresentatività e stabilità, le nostre rimangono ipotesi di scuola di grande rispetto, da definirsi nel modo migliore possibile, che non garantiscono però quell'esigenza da cui mi pare che tutti intendiamo partire.

Ecco perché insisto per mettere fine a questa favola circa l'assurdità di un sistema proporzionale che nel corso di questi cinquant'anni di Repubblica ha garantito di più la stabilità. Si sono succeduti tanti governi in Italia per decenni e decenni sulla base di una stessa

maggioranza: cambiava un ministro, cambiava un Presidente del Consiglio, ma non cambiava la composizione politica di quella maggioranza che sosteneva il governo. Comunque, a quel sistema che ha governato l'Italia per mezzo secolo credo si debba aggiungere una condizione che chi vi parla, nel passato come esponente del secondo partito italiano quale era il partito comunista, non pensava: sono fermamente convinto che con la rappresentatività che una forte quota proporzionale può garantire, occorre inserire il principio della stabilità, che non può essere ottenuto se non con un premio di maggioranza, di cui occorre definire le caratteristiche, l'entità e in base a quale quorum può essere assegnato. In caso contrario, la stabilità non sarà garantita da alcuna formula: mi si risponda per piacere ed io sarò felice di ricredermi, ma finora non ho trovato risposte alle due esigenze della rappresentatività e della stabilità.

La mia seconda considerazione riguarda le proposte che sono state avanzate. Per ragioni di principio e per ragioni politiche, non condividiamo l'ipotesi del semipresidenzialismo, perché l'elezione diretta del Presidente della Repubblica reca conseguenze che è bene valutare. Non voglio dare giudizi del tipo «è democratico, non è democratico, è autoritario, non è autoritario», ma vi è in me una visione di principio a questo riguardo, perché ho una visione diversa della forza della democrazia che consiste soprattutto – secondo me – nella partecipazione diffusa. Comunque sia non ne faccio una questione pregiudiziale, ma dico che l'elezione diretta del Presidente della Repubblica comporta conseguenze pesanti che occorre valutare, perché il Presidente della Repubblica eletto direttamente dai cittadini ha poteri enormi e vi è poco da circoscriverli con leggi anche costituzionali, perché quando si è eletti direttamente dal popolo, se si vuole i poteri si possono prendere. Come si è visto nell'esperienza francese, tali poteri sono arbitrari e incontrollabili. Non ho capito la ragione oggettiva per la quale il presidente Chirac scioglie il Parlamento. Perché?

Aveva una maggioranza analoga a quella con la quale lui stesso era stato eletto. Non è mai stata respinta una legge da lui proposta. Perché scioglie il Parlamento? È un fatto arbitrario questo o no? Come lo si deve giudicare, visto che il potere di scioglimento, in questo caso da parte del Presidente della Repubblica, è un potere insindacabile? Si tratta di conseguenze che occorre pesare con grande impegno e con serietà, senza farsi coinvolgere nella rincorsa a quella che sembra la moda corrente, per la quale ci vuole l'uomo che diriga, magari l'uomo forte, che magari applichi la pena di morte e cacci tutti gli immigrati fuori dai nostri confini, perché questo è il modo di pensare di tanta gente, forse della maggioranza, ma non è detto che per questo sia una soluzione valida e giusta! Vorrei, allora, che si riflettesse a questo proposito.

D'altra parte, anche l'elezione diretta non garantisce la stabilità per le ragioni che ho già esposto, in particolare per ciò che concerne il fatto che in Francia siamo ormai all'eventualità che la maggioranza del Parlamento possa essere – mi auguro che sia – diversa dalla maggioranza che ha eletto il Presidente della Repubblica.

Esprimo valutazioni critiche e riserve anche nei confronti dell'altra soluzione proposta, quella del premierato forte. Sono favorevole al fatto – e lo considero molto significativo – che da ogni partito o da ogni raggruppamento che si presenta alle elezioni venga indicato agli elettori il nome del premier che si intende sostenere in caso di vittoria di quel partito o dello schieramento di cui quel partito fa parte. Ritengo persino utile in questa situazione, anche se per la verità non indispensabile, che si indichi il nome di questo premier sulla scheda a fianco del simbolo del partito, del nome del candidato del partito o dello schieramento. Sono d'accordo che sia il Presidente della Repubblica a nominare, senza ulteriori consultazioni, alla carica di Presidente del Consiglio la persona che ha ricevuto la maggior parte dei consensi e che è espressa dal maggior numero di seggi parlamentari, perché il sistema è tale per cui si può anche

conseguire un numero di voti superiore a quello degli avversari, ma poi ottenere un numero di seggi inferiore, a seconda delle leggi elettorali. Ovviamente contano i seggi, anche se politicamente bisogna tener conto anche dei voti, cosa che mi pare ovvia.

Fin qui non vedo differenze; la differenza risiede – e torno al punto relativo al semipresidenzialismo – nella questione dei poteri, in questo caso nel potere di scioglimento, che non è motivato. Perché il Presidente dovrebbe sciogliere il Parlamento? Questo non è scritto nel progetto. Forse quel Parlamento è antipatico al Presidente del Consiglio? Ha forse questi la luna di traverso, per cui decide di sciogliere il Parlamento? Una motivazione deve esservi ed essa può essere data dal fatto che il Presidente del Consiglio propone una legge, un provvedimento, una legge finanziaria, pone su di essa la fiducia, non la ottiene ed allora chiede al Presidente della Repubblica – ne ha diritto – che venga sciolto il Parlamento.

In ogni caso, bisogna che sia indicata una motivazione e contemporaneamente che si preveda un impedimento allo scioglimento del Parlamento: l'impedimento sta nel fatto che, per l'appunto, nel corso della legislatura vi può essere una maggioranza di deputati che ritiene di dover sfiduciare il governo, perché ne ha fatte troppe o perché ha sbagliato tante cose; quindi, una maggioranza assoluta che indichi il nome di un premier ed in questo caso il Presidente del Consiglio, per quanto desiderasse farlo, non potrebbe sciogliere il Parlamento.

Se non si indicassero le due condizioni rappresentate dalla motivazione per la quale il Presidente del Consiglio può sciogliere il Parlamento e dall'impedimento che garantisca che il Parlamento non si può sciogliere in determinati casi, saremmo nuovamente di fronte ad un potere arbitrario ed incontrollato.

Proprio per questo, perché le cose siano chiare, per la lealtà che c'è nei nostri rapporti in questa Commissione e tra le forze politiche, ci siamo preoccupati di presentare un nostro progetto breve,

sommario, ma chiaro su questi punti, un progetto che siamo pronti a presentare anche stasera o domani mattina, comunque in ogni momento il presidente giudichi opportuno per il regolare svolgimento delle nostre procedure conclusive.

GIOVANNI RUSSO. L'esame del testo sul semipresidenzialismo, pur nello sforzo del relatore di renderlo il più possibile compatibile con la tradizione parlamentare italiana, mi conferma nelle ragioni, che ho già manifestato in seno al Comitato, fermamente contrarie a tale modello.

Il semipresidenzialismo, a mio avviso, presta il fianco a molte obiezioni. Dato il tempo limitato a mia disposizione, ne indico una soltanto, che non è neppure la principale, ma che ritengo insuperata ed insuperabile: questo sistema non garantisce affatto la stabilità e l'efficienza dell'esecutivo che si vogliono perseguire, anzi, nel caso in cui Presidente della Repubblica e Parlamento siano espressione di due orientamenti politici opposti, dà luogo ad una situazione strutturale di conflitto e quindi di instabilità.

Tale situazione non è risolta e non è risolvibile se non in chiave di autolimitazione dei protagonisti del conflitto. Tuttavia, un sistema non può affidarsi al senso del limite dei protagonisti. Anche il sistema dei due motori alternanti, proposto dal professor Sartori, si affida, in buona sostanza, alla disponibilità del Presidente della Repubblica a ritrarsi nei suoi poteri di fronte ad un Parlamento espressione di una maggioranza diversa. Ripeto che un sistema non può affidarsi al senso del limite dei protagonisti, tanto più da parte di chi, essendo eletto direttamente, avrà semmai la tendenza ad ampliare la sfera dei propri poteri, non certo a restringerla.

Insomma, il sistema imperniato su due centri di potere, che possono non essere in accordo tra loro ma che possono entrambi invocare la legittimazione popolare, è di per sé fonte di conflitto. Non avendo tale conflitto una sede istituzionale di composizione, mancando persino una figura istituzionale qual è il Presidente

della Repubblica in un regime parlamentare con funzioni di garanzia, esso può assumere sviluppi pericolosi, tanto più in presenza di un potere di scioglimento da parte del Presidente della Repubblica da un lato e di un contrapposto potere di decadenza — peraltro correttamente proposto dal relatore — del Parlamento nei confronti del Presidente della Repubblica dall'altro lato. In sostanza, questo conflitto, che non trova una soluzione in sede istituzionale, può trasferirsi nel paese con esiti a mio parere molto pericolosi.

Inoltre, tutte le ipotesi di maggioranze non coese, di maggioranze variabili, di ribaltamenti di maggioranze che si fanno con riferimento al premierato e rispetto alle quali si cercano meccanismi rigidi di soluzione possono darsi identicamente nell'ambito del semipresidenzialismo. È molto strano, a mio avviso, che nessuno dei sostenitori del semipresidenzialismo si faccia carico di questi problemi e mentre essi pretendono da un lato di inserire meccanismi rigidi nel premierato per rispondere a quei problemi, dall'altro lato criticano poi il sistema di governo del primo ministro perché eccessivamente rigido.

La mia preferenza va dunque al sistema del primo ministro, che però deve essere liberato da alcune rigidità. Non voglio tacere che vi è un motivo di fondo nell'opposizione da parte mia ad ogni sistema di elezione diretta: credo che effettivamente l'elezione diretta di una persona non favorisca il processo di partecipazione, che è essenziale in una democrazia, e che un'elezione diretta incida negativamente sui comportamenti politici e produca effetti distorsivi. Concordo con quello che ha detto poco fa l'onorevole Cossutta: riflettiamo attentamente sulle conseguenze che potrebbero derivarne. Recentemente ho letto le memorie di uno statista francese, che pure ha collaborato alla stesura della Costituzione vigente ed era favorevole all'elezione diretta, il quale ha denunciato gli effetti distorsivi che quell'elezione diretta ha prodotto sulla lotta politica e sui comportamenti politici in Francia.

Per quanto riguarda il sistema del primo ministro, mi pare che la sua capacità di produrre stabilità sia data proprio dal fatto che si elegge il Parlamento e contemporaneamente si sceglie il primo ministro incardinato nella sua maggioranza. Questo è un punto forte che impegna entrambi ad un rapporto e ad una stabilità. Naturalmente è possibile che il rapporto tra maggioranza e primo ministro entri in crisi; ma, proprio per evitare eccessi di rigidità, credo sia giusto mantenere la possibilità di uscita dalla crisi con l'istituto della sfiducia costruttiva; se pure in presenza di quella crisi il Parlamento è in grado di esprimere un altro governo, è giusto che questo Governo faccia la sua prova, poi saranno gli elettori, al momento delle elezioni, a giudicare politicamente.

Ho delle riserve sul potere di scioglimento del primo ministro, perché preferirei che questo potere fosse attribuito al Presidente della Repubblica; ma se dovesse rimanere, trovo apprezzabile la proposta, avanzata questa mattina dal relatore, che questo potere di scioglimento sia impedito dalla presentazione di una mozione di sfiducia costruttiva. Riterrei però più coerente, per evitare la corsa a chi arriva prima tra primo ministro che vuole sciogliere e maggioranza che vuole sfiduciare il primo ministro, che il procedimento di scioglimento, anche se già attivato dal primo ministro, fosse impedito dalla presentazione di una mozione di sfiducia costruttiva. Se il Parlamento esprime un nuovo governo, questo governa; se non è in grado di esprimerlo, si va allo scioglimento.

Concludo il mio intervento confermando la mia contrarietà alla proposta di semipresidenzialismo e la mia preferenza convinta per il sistema di governo del primo ministro, all'interno del quale credo che i punti di riserva cui ho accennato possano essere risolti in sede di ulteriore confronto.

NATALE D'AMICO. Desidero anch'io innanzitutto fare le mie congratulazioni al senatore Salvi, il quale ha svolto questo

lavoro con competenza e lealtà – cosa della quale non avevamo motivo di dubitare – che hanno retto alla prova difficile alla quale lo abbiamo sottoposto chiedendogli di preparare due testi. Ricorderete che quando è stata costituita la Commissione i *media* hanno fatto facile ironia sulla qualità dei costituenti: credo che oggi abbiamo avuto la dimostrazione che questa qualità non è poi così bassa.

Siamo al punto di scegliere un testo base tra i due presentati. Fin da principio noi abbiamo preferito il semipresidenzialismo, ricordo che già nel primo punto del nostro programma elettorale avevamo indicato un sistema semipresidenziale di tipo francese. Non voglio ricordare il perché di questa preferenza – l'abbiamo già fatto nella discussione generale – ribadisco solo che ci sembra più legato alla tradizione italiana, al modo stesso in cui i costituenti del 1946-1947 avevano concepito la figura del Presidente della Repubblica, e che ci pare coerente con l'evoluzione storica del ruolo del Presidente della Repubblica nelle istituzioni italiane.

Sul terreno dei fatti registriamo che in Francia, in una situazione non molto dissimile da quella che sta vivendo il nostro paese in particolare dal punto di vista del frazionamento dei partiti, il modello semipresidenziale ha assicurato al tempo stesso stabilità, chiarezza di indirizzo politico e la formazione di un chiaro sistema bipolare.

Infine, come ha ricordato il collega Urbani, è un sistema che, pur garantendo la stabilità dell'indirizzo politico, consente la flessibilità di cui probabilmente abbiamo bisogno considerato che il paese si trova in una fase di transizione nella quale è difficile essere certi degli sviluppi.

Vorrei aggiungere che più volte si è dato per scontato che questo sistema debba accompagnarsi ad una legge elettorale basata sul maggioritario uninominale a doppio turno. Questa è l'idea che preferiamo, ma francamente non crediamo che sia strettamente necessario: la cosa di cui abbiamo davvero bisogno è un doppio turno nell'elezione del Presidente per garantire che sia eletto dalla maggio-

ranza dei votanti. In un sistema così fatto possiamo consentirci governi di minoranza perché essi trarrebbero la loro legittimazione da un Capo dello Stato direttamente eletto dalla maggioranza assoluta dei cittadini.

Il nostro paese ha già conosciuto governi che hanno ricevuto, in tutto o in parte, la loro legittimazione essenzialmente dal Capo dello Stato e che hanno dato un contributo importante nella difficile transizione italiana — almeno questo è il mio giudizio —; tale legittimazione, però, non derivava da un Capo dello Stato che godeva della legittimazione diretta dei cittadini. Non mi pare quindi che, se scegliamo il modello semipresidenziale, si debba necessariamente andare verso una legge elettorale a doppio turno nei collegi, perché tale sistema potrebbe funzionare benissimo anche con una legge elettorale simile a quella attuale. In sostanza per noi il modello semipresidenziale così come presentato dal relatore Salvi va bene: lavoreremo nei dettagli, ma nella sostanza va bene.

Vi è poi l'altra proposta, quella sulla quale stiamo discutendo di più questa sera, quella del modello del premier. A noi va bene anche questa se davvero è possibile su di essa raggiungere una maggioranza più ampia, perché riteniamo giusto che sulle riforme costituzionali vi sia un'ampia maggioranza, però con alcune condizioni per noi irrinunciabili. La prima è che sia chiara la legittimazione popolare di questo premier, cioè che anche attraverso questo sistema si realizzi uno degli obiettivi che è stato comune a tutti noi, nelle dichiarazioni, fin dal principio dei nostri lavori: quello di spostare il potere dai partiti ai cittadini. È necessario infatti che si tratti di un premier forte: questo aggettivo, che il presidente D'Alema aveva detto di non amare, è entrato ormai non solo nel modo in cui i mezzi di comunicazione di massa presentano questo modello, ma anche nella nostra discussione.

È necessario però che forza e legittimazione vadano insieme: è pericolosa la forza senza legittimazione, è pericolosa

una legittimazione democratica alla quale non si accompagna la forza di realizzare il programma sulla base del quale è stata ottenuta.

Su questa strada continuiamo a scontrarci con una serie di difficoltà, alcune delle quali sono legate al fatto che trapiantare nel nostro paese modelli che in altri paesi hanno dimostrato di funzionare richiede che alcune regole di condotta, che altrove sono lasciate alla prassi e al costume politico, siano da noi costituzionalizzate introducendo elementi forti di rigidità nel sistema. Quando la Thatcher, per esempio, ha lasciato la presidenza del consiglio della Gran Bretagna, era scontato che non avrebbe accettato di far parte del governo Major; era scontato che stava abbandonando la *leadership* del partito. Per ottenere la stessa cosa, secondo la proposta Salvi vi è la necessità di scrivere una regola nella Costituzione, che limita fortemente i diritti soggettivi dell'individuo. Non è cosa da poco.

Qualche giorno fa in sede di Comitato l'onorevole Buttiglione ha ricordato che il modello di Westminster alle origini prevedeva addirittura la decapitazione del presidente del consiglio sfiduciato: questo era il modo di risolvere il problema. Noi dobbiamo inventare nella Costituzione una sorta di decapitazione democratica. È solo un esempio, non ne voglio fare molti altri, del problema che abbiamo: introdurre elementi di rigidità per ottenere gli obiettivi che noi tutti dobbiamo perseguire.

Vi è poi una contraddizione: per evitare che il gioco ritorni nelle mani dei partiti, dobbiamo prevedere che questo Presidente del Consiglio sia automaticamente nominato ancorché titolare di una maggioranza solo relativa; al riguardo, voglio fare presente, dal punto di vista meramente tecnico, che leggendo il testo presentato dal senatore Salvi, quando si fa riferimento alla maggioranza dei parlamentari eletti, verrebbe in mente solo la maggioranza assoluta, ma in realtà il senatore Salvi ha chiarito che si tratterebbe della maggioranza anche relativa degli eletti. Dovremmo quindi nominare

Presidente del Consiglio automaticamente anche il candidato che avesse ottenuto solo la maggioranza relativa dei parlamentari.

Dobbiamo però dargli necessariamente il potere di scioglimento, è inutile che ci nascondiamo dietro un dito: se non gli diamo neanche il potere di scioglimento, tanto vale lasciare la situazione come sta. Ci poniamo però immediatamente il problema della coerenza tra forza e legittimazione, perché diamo questo potere di scioglimento, ma con quale legittimazione lo può esercitare colui che è titolare solo di una maggioranza relativa? Ho ricordato che nel modello semipresidenziale, il governo di minoranza, certo possibile, avrebbe la sua legittimazione dal Capo dello Stato eletto direttamente: nel caso del premierato, da chi la prenderebbe? Ma se non avesse il potere di scioglimento, dove sarebbe il premier forte?

D'altro canto, stiamo dicendo con forza che questo meccanismo ci serve per spostare potere dai partiti ai cittadini: quindi, gli elettori, se presentassimo loro questo modello, si convincerebbero di avere finalmente il potere di scelta. Tuttavia il premier può essere sostituito in Parlamento, può essere sostituito, per esempio, da una coalizione che non si era presentata agli elettori? Insomma, il problema del conflitto è gigantesco: se mettiamo in piedi un meccanismo siffatto, corriamo un'altra volta il rischio della tragedia italiana della delegittimazione non di una parte ma dell'intero ceto politico. Ora, credo che per una democrazia non vi sia pericolo maggiore di quello della delegittimazione complessiva di un intero ceto politico: la democrazia può andar bene quando si delegittima più o meno la metà di un ceto politico!

Perché questo modello regga, d'altronde, come ci ricordava il professor Cheli nel corso della sua audizione, è necessario che vi sia solo la sfiducia costruttiva, perché contro questo governo non si possono coalizzare componenti che non siano in grado di indicare un primo ministro; ma anche nel caso della sfiducia costruttiva, sarebbe necessario, come ci

ricordava il professor Cheli, che il Presidente del Consiglio avesse il potere di dimettersi, o di sciogliere le Camere. In sostanza, se immaginiamo un modello nel quale è possibile la sostituzione del premier eletto, dobbiamo ricordare che uno dei problemi della politica italiana, sin dall'avvio di ogni legislatura, questa compresa, è stato rappresentato da una sorta di gioco nel quale si ragiona su chi sostituirà il Presidente del Consiglio in carica: credo che gli italiani non vogliano più sentir parlare di questo. Vogliono avere la certezza che, una volta eletto un capo del governo, questi perseguirà il suo programma e risponderà all'elettorato della sua realizzazione.

Un altro problema è stato richiamato con forza dal senatore Salvi, a mio avviso a ragione: la necessità che, per cambiare lo stato delle cose, il governo abbia forti poteri in Parlamento, in entrambi i sistemi. Ancora una volta, però, deve essere chiaro il criterio di legittimazione del governo: come potrebbe avere poteri così forti un premier che risultasse, per esempio, dalla sostituzione di quello designato dagli elettori a seguito del meccanismo della sfiducia costruttiva ipotizzato nella bozza? A me sembra, insomma, che su questo modello del premier, sul quale pure abbiamo dimostrato disponibilità, non siamo ancora al punto che ci possa consentire di dire che realizza gli obiettivi di stabilità, di responsabilità, di spostamento del potere dai partiti ai cittadini che riteniamo necessario perseguire.

Constatiamo che vi è uno sforzo per andare verso questo modello di premier, nell'assunto che sia possibile raggiungere una maggioranza più ampia, visto che forse, per molte delle persone qui presenti, i modelli fondati sul premier sono l'ottimo, mentre quelli semipresidenziali rappresentano un *second best*. Questo è vero e tuttavia temo che, quando andiamo a specificare tale modello, la coperta sia troppo corta, cioè che per produrre effettivi mutamenti rispetto alla situazione presente sia necessario sbilanciare il modello verso il presidenzialismo, ma così facendo si scontenti chi è totalmente

contrario, per motivi quasi ideologici, al presidenzialismo. Anche a questo riguardo, faccio una breve deviazione sul sistema elettorale: sentiamo con preoccupazione riparlare da entrambi i poli, ed anche da chi non si riconosce in essi, di ritorno al proporzionale; a nostro avviso, questo sarebbe un ritorno indietro rispetto ai passi in avanti che, sebbene con fatica, il paese ha compiuto negli ultimi anni.

Se, per esempio, si andasse verso il modello del premier, saremmo favorevoli a mantenere un impianto maggioritario e uninominale della legge elettorale e al doppio turno per l'elezione del premier, che risolve almeno in parte i problemi di legittimazione democratica di cui abbiamo detto. Vi è un limite invalicabile rappresentato dall'impianto prevalentemente maggioritario dell'attuale legge elettorale. Poco fa, l'onorevole Cossutta ricordava che in questo paese, con la legge elettorale proporzionale, abbiamo avuto stabilità; non abbiamo avuto però l'alternanza! La tragedia italiana, la crisi istituzionale italiana è stata legata al fatto che avevamo stabilità ma non alternanza...

MARCO BOATO. Abbiamo avuto una stabile instabilità!

NATALE D'AMICO. L'onorevole Cossutta, con argomentazioni per le quali ho grande rispetto, osserva che una legge elettorale che non garantisce la presenza in Parlamento di forze che hanno il 15 per cento del consenso non è democratica: è una posizione che rispetto ma che riflette una delle possibili concezioni della democrazia. Personalmente, mi ispiro di più ad una concezione non giacobina della democrazia: penso a Popper, che contrariamente a quanto molti ritengono, sia a destra sia a sinistra, non si è occupato solo di televisione ma anche di molti altri argomenti, compreso questo. È una concezione della democrazia molto più semplice, secondo la quale essa coincide con la possibilità da parte dei cittadini di sostituire un gruppo dirigente.

Ho personalmente anche il problema di testimoniare a chi mi conosce, magari

ai miei figli, che nelle istituzioni non ho posizioni diverse da quelle che ho nella vita privata: assicuro quindi tutti che sono contrario alla pena di morte (sono anche iscritto ad una associazione contraria alla pena di morte) e che sugli immigrati ho una posizione idealmente vicina all'utopia di Balducci, per cui non sono favorevole a buttarli a mare. Si può essere - voglio dire - presidenzialisti, o semipresidenzialisti, senza avere in mente questo tipo di cose.

Tornando alla legge elettorale, una serie di problemi rispetto a questo modello di premier si pongono, intanto perché dovremmo prevedere anche il premier automatico collegato alla maggioranza dei parlamentari: ma allora avremmo un problema di legittimazione e dovremmo alterare il meccanismo di trasformazione dei consensi in seggi, il che, diciamo la verità, qualche questione la pone, indipendentemente dall'impianto della legge che scegliamo. Figuriamoci, al tempo della legge truffa non avevo un'opinione politica, per la verità dovevo ancora nascere: tuttavia, almeno il meccanismo del doppio turno per il premier risolverebbe il problema di come attribuire questo premio di maggioranza. Qualche dettaglio in più, comunque, senatore Salvi, servirebbe.

Il premier automaticamente nominato è quello al quale è collegata la maggior parte dei parlamentari: quali? Quelli eletti nei collegi uninominali o anche quelli eletti nei collegi proporzionali? È un tema che pone qualche problema.

Allo stato dei fatti a me pare che chiamati a scegliere tra i due testi, continueremo a mantenere la nostra preferenza per il sistema semipresidenziale anche per un'altra ragione, spiegata in Comitato e che vorrei ripetere in questa sede. Ci troviamo di fronte ad un problema di massimizzazione di alcune utilità pubbliche - stabilità, alternanza e via dicendo -, possibilmente ad una ricomposizione del quadro politico con però troppi vincoli. A fronte di un sistema sovradeterminato vi è il vincolo di tenere insieme un elemento di novità con l'inse-

rimento della riforma nell'evoluzione dell'ordinamento italiano; l'alternanza e la rappresentanza, come ricordava l'onorevole Cossutta; la formazione sul nostro progetto di maggioranze ampie e la coerenza del modello da adottare. Un modo per uscire dal vicolo cieco in cui rischiamo di infilarci consiste nell'eliminazione di un vincolo nel nostro modello ed io proporrei di eliminare il vincolo relativo al quanto presidenzialismo inserire nel sistema italiano. Lasciamo che lo scelgano gli elettori.

Il modello semipresidenziale consente - l'esperienza francese di questi giorni lo dimostra - che gli elettori determinino di volta in volta quanto presidenzialismo vi è nel sistema. Per tali motivi confermo la mia preferenza per il modello semipresidenziale; tuttavia, ricordando le parole del senatore Salvi e dello stesso presidente D'Alema, anch'io sostengo che entrambe le soluzioni siano democratiche e che entrambe le strade possano segnare passi avanti.

Lo spirito costituente, di cui qualcuno ha parlato, non comporta di essere d'accordo sulla soluzione scelta, perché questo significherebbe riconoscere a ciascuno un potere di veto. Lo spirito costituente richiede che tutti votino su opzioni ritenute accettabili sul terreno della democrazia al fine di rispondere alle esigenze di riforma del nostro paese. Chi perde non rompe il tavolo sul quale si è giocato, ma lavora per migliorare la soluzione che è prevalsa: sicuramente a questo spirito noi ci atterremo e auspichiamo che altrettanto facciano gli altri.

GIORGIO REBUFFA. Signor presidente, poiché questa è forse l'ultima serata di grandi discussioni voglio rassegnare una considerazione di carattere personale, se me lo consente, rivolta al senatore Salvi. Non voglio formulare gli apprezzamenti di rito, ma solo dire al senatore Salvi che dopo questa esperienza credo che conserverò nei suoi confronti, negli anni futuri, la stima e l'amicizia che abbiamo da anni lontani. Vorrò conservarla perché ho compreso le difficoltà

incontrate nella stesura dei due testi; nonostante ciò il senatore Salvi è riuscito ad elaborare due testi che possono piacere sia a chi parte dal modello del premier, sia a chi preferisce il modello semipresidenziale. Io che parto da quest'ultimo meccanismo devo dire che a parte alcune notazioni di merito, testuali, redazionali, che possono essere fatte anche in altra sede, ho di fronte un meccanismo che ritengo applicabile.

Nella discussione di queste settimane vi è stata qualche asprezza, cui non mi sono mai sottratto; se tali asprezze possono aver ferito o inquietato me ne scuso; se però queste sono servite per far chiarezza mi permetto di vantarmene, sia pur con molta discrezione. Le asprezze ci sono e potrei assumere come elemento di asprezza il fatto che mentre qui si discute di riforma della Costituzione, rovesciando una immagine del collega Mussi, dico che al piano inferiore si sta dibattendo a marce forzate della riforma del regolamento della Camera dei deputati. Se parlassi di questo, sarebbe un elemento di asprezza, ma credo che faccia parte della nostra battaglia politica; la vita politica italiana ha anche questo aspetto di metafora militare, che può piacere o no, ma che fa parte del nostro linguaggio.

A questo punto credo che le cose siano un poco più chiare; credo sia una decisione saggia quella per la quale ci confronteremo su due modelli alternativi. Sarebbe stata una decisione non saggia, invece, confluire su unico modello, sperando di tirarlo come un lenzuolo da una parte e dell'altra. Non sarebbe stata una decisione saggia perché ci sarebbe stata più scontentezza di quanto ci sarà al termine dei nostri lavori e forse anche degli ibridi, degli innesti pericolosi fatti per ragione di mediazione politica anziché per convinzione sul funzionamento di uno schema; un pericolo, questo, ancora non totalmente escluso.

In ordine al testo B, sul semipresidenzialismo, mi permetto di rilevare uno scivolamento della penna, che sottolineo con affetto, nel comma 2 dell'articolo 3 in

cui si legge che «il Presidente della Repubblica nomina il primo ministro tenendo conto dell'indirizzo politico espresso dall'elettorato e della composizione del Parlamento». È ovvio che sia così. Leggo questa scrittura come un timore, una tensione all'atto della scrittura del meccanismo semipresidenziale.

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo*. Se è ovvio che sia così, tanto valeva scriverlo.

GIORGIO REBUFFA. Lo so, ma stiamo parlando del legislatore italiano, non con il portoghese. Diversamente dovremo riferirlo al portoghese.

Sul modello semipresidenzialista intendo formulare due considerazioni di sfondo, per così dire.

Se fossimo sinceri, dovremmo dire una cosa: tutti i modelli costituzionali di fronte a noi, da quello Westminster al meccanismo americano, sono stati costruiti in tempi lontani, quando il postulato della scrittura costituzionale era rappresentato dall'esistenza di un centro di decisione, chiamato politica, da noi regolamentato con norme giuridiche. Era l'idea della centralità della decisione politica. In proposito vi era una espressione di Hegel tante volte citata, secondo cui il Parlamento è il porticato tra lo Stato e la società civile. Questa espressione esprimeva l'idea dell'esistenza di un punto in cui tutte le decisioni confluivano e trovavano un momento di mediazione. Purtroppo, o per fortuna, rispetto a quei modelli viviamo in società poliarchiche in cui la decisione non è più soltanto quella politica. L'esperienza di questi anni, di avvicinamento all'Europa, ci dice anche, ad esempio, che una delle cause della caduta – se posso usare questo termine – della prima Repubblica fu rappresentata dal fatto che, ad un certo momento, l'atto unico europeo sottrasse al sistema politico la competenza decisionale su uno strumento che lo stesso sistema politico aveva sempre tenuto nelle sue mani: la fissazione del tasso di interesse e, quindi, la

circolazione dei titoli di Stato. Allora, di cosa abbiamo bisogno? Abbiamo bisogno di un meccanismo aggiornato, al di là della crisi del sistema costituzionale italiano, che consenta anche di governare questa società poliarchica.

Accanto a questo elemento, ne va considerato un altro, che è stato evocato anche nel corso del dibattito sulle elezioni francesi. Il governo delle società complesse non è più – volenti o nolenti e con tutto il fastidio che questo può arrecare – il governo della maggioranza. Purtroppo – o, per fortuna, anche in questo caso – è il governo della maggioranza più la pubblica opinione. Nessuna maggioranza può reggere soltanto sul suo meccanismo interno, ma ha bisogno del consenso della pubblica opinione, che ha vari canali. Tale consenso può essere legato o ad un meccanismo autoritario – uso le parole che userebbe il senatore Cossutta – o ad un meccanismo democratico.

In sostanza, la situazione delle società contemporanee può portare a rischi di plebiscitarismo o, invece, ad una razionalizzazione del rapporto del sistema politico con l'opinione pubblica, che si traduce in norme giuridiche. Altro che plebiscitarismo! Noi abbiamo di fronte, accanto agli altri, proprio questo problema.

Senza volerne ripercorre la storia, mi limiterò a qualche considerazione costituzionale sul meccanismo francese. In particolare, considerando le necessarie tare, vorrei analizzare il significato del voto di domenica, soffermandomi sulla ragione per la quale Chirac ha sciolto il Parlamento. Non intendo certo assurgere ad esegeta di un sistema politico per molti aspetti così diverso dal nostro. Chirac ha sciolto il Parlamento per effetto di quello che i commentatori francesi hanno definito un «colpo di poker». Quello di Chirac è stato uno scioglimento atipico rispetto a tutti gli altri provvedimenti di questa natura. Chirac, in sostanza, è ricorso allo scioglimento per avere un periodo lungo davanti a sé, per governare ed avere la possibilità di chiedere alla Francia ciò che sarà necessario per en-

trare in Europa. Juppé e Chirac hanno impostato gran parte della campagna elettorale sul pericolo della coabitazione. Riproduco e, se mi permettete, cito una frase di Jean-Marie Colombani, un asperissimo critico di Juppé ed anche di Chirac, nonché direttore di *Le Monde*, il quale ha considerato questa impostazione come uno degli errori della campagna elettorale del centro-destra. Osserva Colombani: «Presentando la coabitazione come un pericolo, ha dimenticato il buon ricordo che della coabitazione hanno i francesi. Il fatto è che non soltanto la coabitazione non sarebbe un dramma, che non soltanto essa non impedirebbe alla Francia di parlare ad una sola voce sulla scena internazionale, ma essa probabilmente converrebbe e piacerebbe alla maggioranza dei francesi, convinti di essere meglio garantiti, allorché i due poteri sono in equilibrio». Non intendo certo rifugiarmi nell'*ipse dixit* ma mi limito soltanto ad affermare che considero ineccepibile questa analisi, tra l'altro riprodotta anche questa mattina da un illustre commentatore evocato dall'onorevole De Mita con toni sulfurei. Mi riferisco al professor Sartori.

Il meccanismo francese presenta un'innovazione, probabilmente non prevista nel momento un po' caotico in cui si scrisse la Costituzione francese e in quello in cui la stessa fu riadattata e riformulata, tra il 1958 e il 1962. Quel meccanismo, infatti, elimina dal sistema costituzionale un'altro meccanismo molto stringente, derivato dall'idea, settecentesca o del primo ottocento, della politica come centro decisionale della società, ossia il meccanismo della fiducia. In realtà, più che eliminarlo lo rende più articolato e tale da garantire proprio la stabilità e la rappresentatività.

Ho sentito più volte prospettare l'argomentazione che il sistema francese non sia stabile. Siamo seri! Ciò che è stabile è l'indirizzo politico! Ciò che ci interessa sia stabile è l'indirizzo politico! Se poi, per proporre un esempio già fatto, il ministro inglese cambia il cancelliere dello scacchiere, la cosa non tocca nessuno dal

punto di vista della stabilità dell'indirizzo politico. Se il Presidente della Repubblica francese, titolare dell'indirizzo politico, cambia il primo ministro il quale, in caso di non coabitazione, è il suo «maestro di palazzo», in quel caso il titolare dell'indirizzo politico ha una sua stabilità.

Ci sarebbero tante argomentazioni per smentire la presunta onnipotenza del presidente francese; se permettete, userò la più semplice e la più marinaresca: il bilancio dell'Eliseo è il 5 per cento di quello di *Palais Matignon*. Ciò vuol dire che la Presidenza del Consiglio ha gli strumenti, le strutture, i funzionari. Quindi, il Presidente francese dà una garanzia di stabilità.

Quanto alla rappresentatività, sono sensibilissimo al pluralismo delle opinioni. Sono altrettanto sensibile al fatto che, nella fase di transizione nella quale ci troviamo, non possiamo usare la mannaia del costituente e dobbiamo – per così dire – procedere con mano tremante. Qualcuno ha già detto che la prima Repubblica ha avuto una grande rappresentatività. Anch'io credo che certamente l'abbia avuta, ma ha anche avuto per un lungo periodo la tendenza ad una tale espropriazione della volontà della maggioranza degli elettori italiani e ad una tale assenza di responsabilità politica che, se dovessimo scrivere una sorta di libro giallo qual è, ad esempio, *Assassinio sull'Orient Express*, dovremmo dire che gli assassini della Costituzione italiana e del suo sistema politico non sono solo stati la proporzionale e la guerra fredda: lo strumento per uccidere il sistema politico italiano è consistito nella mancanza di responsabilità politica nei confronti degli elettori. Ciò ha peraltro consentito tutte le vicende che hanno portato a tangentopoli: null'altro!

In questa fase ci dobbiamo guardare dagli ibridi, che io temo molto, non certo perché ami i modelli. Anzi, questi ultimi sono costruzioni *a posteriori* dei professori rispetto alla realtà. Il modello è una costruzione libresca. Tuttavia, esistono delle coerenze ineluttabili. Ho letto, per

esempio, una notizia di agenzia (ne approfitto per smentirla ufficialmente) in cui si afferma che in una riunione del Polo si è previsto il sistema presidenziale con meccanismi che non sarebbero coerenti con tale sistema.

Quanto al sistema elettorale, devo dire, per esempio, che un modello presidenziale con un sistema proporzionale puro determinerebbe forse qualche elemento di incoerenza. Tuttavia (lo dico in modo convinto), abbiamo di fronte un modello semipresidenziale con determinati meccanismi e possiamo studiare con grande tranquillità il sistema elettorale che più conviene nell'attuale fase politica italiana. In questo modo, per così dire, ci togliamo la febbre (ritorno ad una mia vecchia idea sul « convitato di pietra »), introduciamo alcune garanzie nel meccanismo costituzionale ed abbiamo modo di studiare il sistema che garantisca la necessaria rappresentatività. Naturalmente, non si può procedere, per così dire, mediante tagli con l'accetta, in quanto i processi politici, com'è stato rilevato, non sono coercibili solo con le norme giuridiche.

Certamente, alcuni meccanismi creerebbero veri e propri ibridi: mi riferisco, per esempio, al premio di maggioranza unito alla sfiducia costruttiva (resto nell'ambito del meccanismo costituzionale), nonché alla sfiducia costruttiva con il potere di scioglimento; ne deriverebbe un ingorgo che non siamo in grado di prevedere.

Un altro ibrido, quello che un tempo ho temuto di più, è rappresentato dall'elezione diretta di un soggetto senza poteri: in questo modo, si costruirebbe intorno a uno dei colli romani una sorta di palazzo delle streghe, il che sarebbe ineluttabile, perché un soggetto che abbia la legittimità elettorale ma non il potere diventerebbe un elemento di disordine.

Quindi, devo dire che, nonostante le asprezze e tutto il resto, forse in questi giorni riusciremo finalmente ad avere chiare le cose su cui decidere e decideremo in base ai sistemi con cui su di esse si delibera da quando è nata la democrazia, ossia con il voto ma anche con la

libertà di espressione, di coscienza di ciascuno di noi.

Vorrei ora svolgere due brevissime considerazioni. Quanto alla prima, relativa al metodo, devo dire che questo lungo dibattito dimostra che purtroppo le costituzioni, nel momento in cui vengono scritte, hanno una qualità che non è propria di tanti altri patti politici. I rapporti che si costruiscono devono essere pubblici: non esiste un posto in cui ci si ritrova e si costruisce un'alchimia; infatti, l'alchimia in fatto di istituzioni può essere individuata soltanto in quest'aula, nelle Assemblee e nel rapporto con l'opinione pubblica al momento del referendum. Non dobbiamo dimenticarlo proprio allorché siamo consapevoli di non dover creare ibridi.

L'ultima considerazione che intendo svolgere è di carattere politico: anche se sono sempre ispirato ad una certa sornolenza nei confronti della realtà futura, per cui non me ne preoccupo eccessivamente, se devo osservare, come posso, l'evoluzione di alcuni elementi non tanto del sistema politico italiano quanto della società civile del nostro paese, ne traggio qualche elemento di preoccupazione, che abbiamo certamente in comune con altri paesi europei. Traggio, per esempio, un elemento di preoccupazione nel chiedermi perché la politica della lega da federalista sia diventata secessionista. Inoltre, questa parola d'ordine può innestare oppure no processi molto pericolosi? A costo di dare un dispiacere ad un mio carissimo amico, devo dire che non credo che il problema sia il federalismo; quest'ultima è una parola d'ordine adottata dalla lega in una certa fase della sua storia per tradurre un'altra cosa. Credo invece che la parola d'ordine sia un'altra, ossia soprattutto — lo dico in un modo quasi maniacale — responsabilità politica, cioè autorità politica responsabile e capace di spiegare perché le sue decisioni sono state prese. Questa è la risposta alla lega: guai se, invece, cercassimo di usare questo malesere, perché tale uso determinerebbe, a mio avviso, pericolosi incendi che sono già stati evocati.

Ritengo che la discussione di questa sera, così come quella che si svolgerà successivamente, possano portarci alla chiarezza, rappresentata dal fatto che finalmente abbiamo di fronte due modelli e su ognuno di essi ciascuno di noi voterà. Da parte nostra, abbiamo assunto una determinazione che è già stata annunciata e che non posso che confermare: il Polo si ispirerà al modello semipresidenziale.

DOMENICO FISICHELLA. Cercherò di non fare della metafisica riformistica ma di attenermi, a questo punto della serata, ai termini stretti della questione, in relazione ai testi che oggi ci sono stati presentati e rispetto ai quali aggiungo il mio ringraziamento a quello dei tanti colleghi intervenuti, nella consapevolezza che già in altre occasioni la possibilità di portare avanti un lavoro serio, sulla base di una logica costruttiva, aveva visto tra i protagonisti anche il senatore Salvi. Abbiamo quindi chiuso questo passaggio dedicato agli aspetti, per così dire, formali, che comunque sono espressione di una cosa alla quale credo effettivamente.

Non voglio peraltro fare della ideologia: è stato detto che non la si deve fare, e questo è tanto vero che non userò né l'espressione parlamentarismo né l'espressione presidenzialismo, perché entrambe possono avere delle implicazioni in qualche modo ideologico, per cui eviterò il riferimento a questi due termini.

Nello stesso tempo, non intendo arrivare a sostenere che la formula del primo ministro è quella nella quale si riconosce o di cui fa bandiera il polo di centro-sinistra, così come che il semipresidenzialismo è la formula nella quale si riconosce o di cui fa bandiera in esclusiva il centro-destra. Ritengo infatti che il discorso si possa definire in termini più articolati e sotto questo profilo in termini anche « non ideologici ».

Posso aggiungere che i meccanismi istituzionali sono essenzialmente degli strumenti e che come tali dobbiamo cercare di valutarli, dopo aver analizzato le condizioni in cui versa il nostro sistema politico. Tutto questo è già avvenuto e

credo che vi siano ampie convergenze sul piano diagnostico, mentre è ovviamente più difficile la convergenza sul piano delle terapie. Tuttavia, poiché intendo attenermi al metodo che ho enunciato in precedenza, mi soffermo immediatamente su alcuni aspetti in ordine ai quali intendo richiamare l'attenzione della presidenza e dei colleghi.

Questa mattina, presentando uno dei due testi il senatore Salvi ha parlato a più riprese di elezione del primo ministro, manifestando però – così mi è parso di sentire – un'amplissima disponibilità a valutare la formula che avevo proposto in sede di Comitato con riferimento all'articolo 1, secondo capoverso, laddove si parla della candidatura alla carica di primo ministro. Tutti abbiamo sotto gli occhi la formulazione come emerge dal testo presentato dal senatore Salvi, che in questo caso riproduce il testo presentato in data 22 maggio; su altre questioni, viceversa, ci sono state delle innovazioni, alcune delle quali mi paiono positive (per esempio, mi pare positivo che sia stato eliminato – se ho visto bene – il punto D del testo del 22 maggio).

Orbene, nella seduta del Comitato del 22 maggio, per quanto riguarda la formulazione così come prevista dal secondo capoverso dell'articolo 1 mi ero permesso di proporre una dizione diversa che, come dirò, mi pare che salvi alcuni punti di sostanza, precisando tuttavia qualche altra questione. La diversa dizione era la seguente: « il primo ministro è eletto a suffragio universale diretto; i candidati all'elezione del Parlamento si collegano, mediante formale dichiarazione, con ciascuno dei candidati alla carica di primo ministro, secondo le modalità stabilite dalla legge elettorale, che assicura altresì... »; qui si parla di pubblicazione del nome del candidato primo ministro, ma si può anche giungere a dire « che assicura altresì la votazione in un'unica scheda »: vedremo se dobbiamo formulare tale proposta in questa sede oppure in sede di normativa elettorale.

A me pare che le premesse di questa formulazione e di quella proposta dal

senatore Salvi siano comuni; è comune la preoccupazione nei confronti di un voto disgiunto per il primo ministro e per il candidato che possa contrastare le tendenze bipolari che cerchiamo comunque di rafforzare e che possa consentire la presentazione di candidature slegate da ciascuno dei poli che costituiscono, tendenzialmente, i soggetti collettivi fondamentali della competizione: candidature in grado di sparigliare il giuoco bipolare verso il quale viceversa noi tendiamo. La preoccupazione di base è comune; le formule che mantengono e garantiscono il collegamento del candidato primo ministro alla sua maggioranza sono presenti in entrambi i casi. La dizione che mi sono permesso di proporre mi pare evidenzi in termini espliciti quel momento elettivo ed elettorale al quale stamattina a più riprese anche il senatore Salvi nella sua relazione ha fatto riferimento. Credo che una formula di questo tipo consentirebbe, tra le altre cose, di ovviare ad una serie di obiezioni che sono stati formulate in questa sede e che hanno – o potrebbero avere – riflessi politici molto significativi.

Per quel che riguarda il terzo capoverso, dove si parla di elezioni primarie, confesso che ho qualche scetticismo: le elezioni primarie non vanno così bene neppure dove c'è un sistema bipartitico, come nel caso degli Stati Uniti; non sottraggono nulla e nessuno al rischio di manipolazioni oligarchiche e quindi, se si vuole, di manipolazioni da parte di organizzazioni e di partiti. Tuttavia, se si ritiene che questo elemento possa avere una sua utilità come fattore ulteriore, che si aggiunge al rapporto tra il candidato primo ministro e gli elettori, e soprattutto che possa mettere ciascuna delle tendenziali due coalizioni nelle condizioni di decidere preventivamente, sulla base di meccanismi del genere, il candidato a primo ministro, pur con alcuni scetticismi di tipo operativo e di esperienza empirica non ho obiezioni a che rimanga tale indicazione.

La questione posta dall'ultimo capoverso dell'articolo 1 è quella della maggioranza dei parlamentari eletti; ovvia-

mente, come tutti sappiamo (perciò mi limito a pochissime parole), nel momento in cui un sistema elettorale è comunque un meccanismo per la traduzione dei voti in seggi, parlando di maggioranza dei parlamentari eletti non può non farsi un qualche riferimento al sistema elettorale. Per sgomberare ogni equivoco, mentre convengo che si possa ipotizzare l'elezione del primo ministro con una molteplicità di sistemi elettorali, giudico che questa molteplicità dovrebbe comunque stare all'interno della grande famiglia dei sistemi maggioritari uninominali. Noi potremmo perciò non andare oltre questa specificazione, ma mi pongo il problema se almeno tale specificazione non debba comparire da qualche parte. Non voglio arrivare a parlare di una costituzionalizzazione del criterio uninominale maggioritario, ancorché con qualche limite di recupero proporzionale, che possiamo vedere (non entro ora nel merito), probabilmente non superando il livello attuale del 25 per cento, ma non lo escludo assolutamente. Mi pongo il quesito se, di fronte a questa indicazione così precisa di maggioranza dei parlamentari eletti, non abbiamo la necessità di dire preventivamente qualche cosa, anche al fine di evitare che poi possano intervenire proposte che in qualche modo finirebbero per sconvolgere l'assetto complessivo del disegno (se per esempio proposte siffatte andassero verso il recupero di formule di tipo proporzionale, fatto che non possiamo escludere *a priori*).

Un punto sul quale permangono riserva da parte mia è quello relativo all'articolo 3, terzo capoverso. Noi abbiamo sempre sostenuto la necessità – il senatore Salvi lo sa perfettamente – della persistenza del circuito fiduciario ancorché presumendo la fiducia e, viceversa, prevedendo esplicitamente la possibilità di comminare la sanzione della sfiducia. Nel momento in cui insistiamo tanto sul legame tra il primo ministro e la sua maggioranza – lo fa il senatore Salvi con la sua dizione e lo fa il sottoscritto con la sua dizione –, in un nesso stretto (e che non può non essere tale, se vogliamo

evitare poi il rischio che si determinino situazioni che possano sfuggire a questo rapporto), il momento della sfiducia costruttiva costituisce una sorta di asimmetria o, se si vuole, di interruzione di questo rapporto forte tra il primo ministro e la sua maggioranza. Qui c'è indubbiamente un equivoco che meriterebbe di essere dissipato, secondo me nel riconoscimento della logica principale del modello così come si viene configurando: tale logica è quella di un primo ministro collegato in maniera diretta e stretta alla sua maggioranza.

Per quanto riguarda l'articolo 4, a suo tempo avevo proposto un'ipotesi di vice primo ministro che avrebbe risolto una serie di fattispecie, quali sono quelle richiamate dall'articolo 4 stesso. Così com'è questo articolo 4 esige che sia visto, nel nesso – del quale parlavo prima – tra maggioranza e primo ministro, soprattutto ovviamente con riferimento all'ipotesi delle dimissioni.

Da questo punto di vista, vorrei formulare una domanda. Nel secondo capoverso si parla di primo ministro dimissionario, che non è immediatamente rieleggibile e non può far parte del nuovo governo. Questa dizione di primo ministro dimissionario sembrerebbe fare riferimento all'ipotesi delle dimissioni del primo ministro eletto su base popolare, però si può estendere anche al caso di tutti i primi ministri, compreso quello eletto dal Parlamento. È così?

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo*. Sì.

DOMENICO FISICHELLA. Quindi la nozione di primo ministro dimissionario che non è immediatamente rieleggibile si riferisce sia al caso del primo ministro eletto su base popolare sia al caso del primo ministro eletto dal Parlamento nell'ipotesi di cui all'articolo 4.

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo*. È così nella mia proposta, senatore Fisichella.

DOMENICO FISICHELLA. Va bene. Si tratta quindi di un punto sul quale forse dobbiamo compiere ancora una piccola riflessione.

Per concludere, passo all'articolo 10, che riguarda l'elezione del Presidente della Repubblica, il collegio che lo elegge e la maggioranza che lo elegge. Si prevede (io sono d'accordo: avevamo a suo tempo formulato questa proposta, che è anche contenuta in quel disegno di legge costituzionale che ho depositato a suo tempo) un collegio più ampio di quello attuale. Mi chiedo se, proprio per affermare quel ruolo cruciale del Parlamento al quale tutti teniamo, il numero dei parlamentari non debba comunque essere superiore al numero di tutte le altre categorie che sono chiamate a collaborare all'elezione del Presidente della Repubblica. Il primo comma prevede un Presidente eletto in un collegio formato «da un numero di rappresentanti delle regioni e delle autonomie locali pari a quello dei parlamentari nazionali»: mi chiedo se il numero dei parlamentari nazionali non potrebbe comunque rimanere superiore, perché risulti che è il Parlamento in seduta comune, integrato da altre categorie, che esprime il Presidente della Repubblica.

Per quanto riguarda, viceversa, la maggioranza, temo che la maggioranza assoluta dei componenti del collegio sia un po' poco. Abbiamo molto insistito a suo tempo sull'esigenza di pensare a due cariche: il Capo dello Stato che rappresenta l'unità nazionale, e che inoltre è autorità, per così dire, suprema di garanzia, e poi il capo del governo che è il capo della maggioranza. Se però eleggiamo il Presidente della Repubblica, che deve svolgere questa funzione *super partes*, con una maggioranza assoluta dei componenti dell'Assemblea, corriamo il rischio di conferirgli una base elettiva ed elettorale che è o che può essere sostanzialmente coincidente politicamente con la base che costituisce poi il supporto maggioritario del capo del governo. La mia ipotesi a suo tempo era che noi tenessimo ferma quella maggioranza dei due terzi, già oggi prevista, anche dopo il terzo scrutinio; invece

l'ho vista fortemente ridimensionata e traggio da ciò qualche motivo di preoccupazione. Preferirei un Capo dello Stato che fosse espresso da una maggioranza comunque più alta della maggioranza assoluta (in base alla quale si può combinare la sfiducia al capo del governo) perché questo mi pare fattore di garanzia di unità nazionale e fattore di garanzia nei confronti dell'opposizione, quale che sia ovviamente il colore dell'opposizione stessa.

Queste sono alcune delle osservazioni che volevo esprimere nel merito della forma di governo relativa al primo ministro. Altri colleghi hanno già indulto ad una sorta di votazione anticipata. Vorrei dire che mentre sull'ipotesi del semipresidenzialismo non ho visto elementi nuovi che mi convincano in questa direzione, penso che sia ancora suscettibile di lavoro il testo relativo al primo ministro. Se si andasse in questa direzione nei termini che mi sono permesso di richiamare, la mia valutazione sarebbe evidentemente positiva. Se questo non fosse, se nel testo dovessero permanere ancora queste lacune (e mi permetto di dire che forse anche politicamente sarebbe da valutare con molta attenzione se non convenga giungere a correzioni), non è detto che il fatto che non mi soddisfi una formula mi debba necessariamente portare a votare per un'altra formula. Posso anche ritenermi insoddisfatto di entrambe le formulazioni e quindi esprimere un dissenso sull'una così come sull'altra. Mi pare più difficile correggere la formulazione relativa al semipresidenzialismo; mi sembra suscettibile, viceversa, di correzioni ancora adeguate la formula del primo ministro. La pronuncia naturalmente non potrà che intervenire quando avremo concluso i nostri lavori, quindi in questa fase non c'è nessuna aprioristica presa di posizione.

STEFANO PASSIGLI. Cari colleghi, credo che nel corso dei nostri lavori abbiamo incontrato numerosi trabocchetti o rischi, da quello di traguardare le soluzioni troppo sul contingente piuttosto che pensarle su tempi lunghi, a quello di

dimenticare talora che le soluzioni comunque devono essere largamente condivise, sia in questa sede sia soprattutto in Parlamento e al momento del referendum confermativo popolare, a quello di cadere forse in possibili *bricolage*, assemblaggi da vari modelli invece che identificare principi di fondo che diano unità all'intero disegno di trasformazione costituzionale.

Di questi mali o di questi rischi sicuramente in taluni casi il dibattito ha sofferto; penso, appunto, a certi momenti o passaggi del lavoro in materia di forma di Stato, di giustizia e sicuramente anche di forma di governo. Credo però che nel complesso il Comitato forma di governo e soprattutto il relatore (al quale va dato atto non solo di avere interpretato correttamente lo stato delle opinioni e dei sentimenti all'interno del Comitato, ma anche di avere contribuito a fornire degli articolati che fanno bene il punto della questione e che contribuiscono alla chiarezza, e per questo va ringraziato) abbiano svolto un ottimo lavoro. Infatti, in materia di forma di governo fin dall'inizio ci siamo saggiamente allontanati da quello che poteva essere un pericolo, cioè da riferimenti agli archetipi del presidenzialismo puro o del classico governo parlamentare; abbiamo deciso di lavorare su un'area intermedia, su modelli intermedi, che quindi hanno anche punti di contatto.

Ritengo che questo sia stato giusto, sia perché su nessuno degli archetipi classici ci sarebbe stato un ampio consenso, sia perché entrambi presentano problemi, debolezze, vizi per molti aspetti speculari: da un lato il presidenzialismo, una rigidità nota, il rischio del governo diviso; dall'altro il governo parlamentare, l'instabilità, il trasformismo. Ci siamo mossi in un'area intermedia, in un *continuum* tra questi due modelli: un'area che è largamente terra di nessuno; qualche modello è noto (il semipresidenzialismo francese), ma gli effetti dell'adattamento di questo sistema all'Italia o l'impatto di altri sistemi andrebbero esplorati. È un'area nella quale le soluzioni che possiamo costruire e che uniscono elementi dell'uno e dell'altro archetipo hanno esiti non certi. A maggior

ragione, allora, ci dobbiamo ancorare agli obiettivi che ci proponiamo di raggiungere.

In proposito, tutti abbiamo detto – non ho sentito alcuna voce discordante – che l'obiettivo è dare al paese un governo stabile, un Governo di legislatura, con una maggioranza di legislatura. Da altri è stata fortemente sottolineata l'esigenza di maggioranze omogenee. I due concetti non sono la stessa cosa: attraverso una certa forma di governo si può ottenere benissimo una maggioranza di legislatura tutt'altro che omogenea; cioè una maggioranza conflittuale stabilizzata dalla forma di governo, che tuttavia non ci assicura un governo efficace. Diciamo, quindi, che l'obiettivo è avere una maggioranza omogenea, non una maggioranza di legislatura: quest'ultima, infatti, è efficace e risponde agli obiettivi che ci proponiamo solo se riposa su una maggioranza parlamentare omogenea.

Se questo è l'obiettivo, per la costruzione di maggioranze omogenee dobbiamo dire che la legge elettorale è più influente della stessa forma di governo. Ne consegue che alla scelta della forma di governo dobbiamo unire – almeno a livello di principi – una qualche indicazione del sistema elettorale a cui pensiamo, con riferimento agli specifici modelli che indichiamo.

Quale legge elettorale è in grado di assicurare questa omogeneità di coalizioni? Anche in questo caso la risposta non è certo facile, perché non esiste un'equazione legge elettorale/effetti: nell'ambito dei diversi sistemi molti altri fattori influenzano l'andamento del voto e l'assetto del sistema partitico. Tuttavia dobbiamo dire che nel doppio turno di collegio abbiamo un'esperienza già compiuta in un sistema non troppo dissimile dal nostro (quello francese) dal punto di vista dell'articolazione partitica: esso dà una precisa indicazione (non dico garanzia) che è raggiungibile una riduzione della frammentazione partitica, un processo verso una maggiore omogeneità delle coalizioni.

Le altre soluzioni – che vedo molto simili, pur nella loro diversità tecnica (la

proposta del professor Barbera, quella del senatore Cossutta, certi accenni dell'onorevole De Mita) – in fondo si richiamano tutte ad un modello ben preciso: la proposta a suo tempo formulata da Ruffilli. Si tratta, sostanzialmente, di sistemi che, al riparo della formula del maggioritario di coalizione, confermano un assetto proporzionalistico del sistema dei partiti: creano più consistenti margini numerici alle maggioranze che si determinano, ma non fanno alcun passo in avanti per renderle omogenee.

Sicuramente – nel momento in cui saremo chiamati a questo adempimento – dovremmo almeno indicare le grandi linee sulle quali la futura riforma elettorale dovrà muoversi. Dovendo scegliere fra queste, indubbiamente la mia preferenza – per le ragioni che ho indicato e per la necessità di creare maggioranze omogenee – va in direzione del doppio turno.

Sostenere che la legge elettorale ha un'influenza più profonda della stessa forma di governo sui processi di formazione e sulla natura delle maggioranze non significa, ovviamente, che non si debba compiere precise scelte anche in materia di forma di governo. Non sto certo sostenendo, quindi, che non si debba scegliere se non in presenza di una prioritaria, preventiva o contestuale individuazione del sistema elettorale: ritengo che il problema sia ineludibile, ma intanto possiamo porci quello della forma di governo, pure con un occhio alla congruenza tra sistema elettorale e forma di governo.

Ho già detto che nella materia della forma di governo ci troviamo in un'area intermedia. È essenziale, dunque, precisare nei dettagli – o in buona misura – l'uno o l'altro modello, indicando a quale legge elettorale pensiamo.

Si può ripetere che il semipresidenzialismo è un sistema noto, testato (in caso si può porre il problema dell'adattamento al contesto italiano e delle conseguenze che su quest'ultimo può avere), accompagnato da una precisa legge elettorale, storicamente sperimentata (penso al doppio turno nei collegi, appunto).

Il modello di premierato illustrato da Salvi – e disegnato esattamente nei termini in cui si veniva delineando in Commissione (con l'aggiunta di alcuni passaggi intelligentemente rivolti a cercare di aumentare l'area di consenso per questo modello) – dipenderà molto dagli assestamenti della Costituzione materiale. Mi sembra soggetto all'influenza del sistema elettorale che lo accompagnerà più dell'altro modello. Nella sua attuale configurazione, solleva in me alcune perplessità che offro alla riflessione della Commissione. Si tratta di perplessità rispetto ai fini che ci proponiamo: maggioranze omogenee, governi di legislatura.

Premetto che, senza una riforma elettorale, è prevedibile che continueremo ad avere maggioranze forse numericamente esigue, certo composite e quindi non omogenee, non particolarmente efficaci. Ora, questo modello – se si accompagnasse al permanere di maggioranze disomogenee – mi sembra presenti tre rischi che annullano la possibilità di raggiungere l'obiettivo.

Il primo rischio è il permanere di un grande potere di interdizione delle forze marginali di una coalizione. Se non lasciamo qualche flessibilità al sistema – cioè qualche possibilità di riaggiustamenti nella maggioranza (non parlo di ribaltoni) – e manteniamo l'equazione stretta sfiducia/scioglimento, le forze marginali possono provocare a loro piacimento (se ne traggono vantaggio e se hanno i numeri per farlo) la fine di una legislatura. In pratica la fine della legislatura sarebbe affidata alla volontà di una qualsiasi delle componenti della maggioranza, la quale decidesse che in un certo momento è per lei vantaggioso (non per la coalizione, non per il paese) andare alle urne.

Il secondo rischio – al primo speculare – è che una maggioranza non sfiduci un premier (pur volendo farlo) per non provocare lo scioglimento. Ovviamente anche in questo caso parlo dell'ipotesi in cui sia mantenuta l'equazione sfiducia/scioglimento: i Parlamenti spesso non desiderano essere sciolti. In questo caso si verificherebbe il permanere in carica di

governi sostanzialmente morti, che tuttavia camminano: non farebbero naturalmente molta strada, proprio per la mancanza di una solida maggioranza parlamentare.

Il terzo rischio è probabilmente il più grave: l'asimmetria nei poteri di premier e maggioranza. Quest'ultima, infatti, non potrebbe cambiare il premier, mentre il capo del governo potrebbe sicuramente cambiare elementi della maggioranza, lavorare su di essa, sostituirla. Una ipotesi di allargamento potrebbe essere sempre auspicabile, ma il premier potrebbe provocare anche sostituzioni. Ciò a conferma che in realtà la flessibilità – negata da certe formule – ricompare nel funzionamento reale.

Nella nostra storia abbiamo avuto tanti trasformismi effettuati da capi del governo (nell'Italia liberale), in presenza di un sistema di parlamentarismo puro ed in assenza di sistemi politici strutturati. In realtà il nostro attuale sistema partitico è abbastanza destrutturato. Tutto il mio discorso sarebbe ben diverso se fossimo in presenza di un sistema partitico strutturato, forte, come si verifica in Inghilterra con il modello Westminster. Il modello del premierato, in presenza di un sistema destrutturato, se introduciamo eccessive rigidità (e – ripeto – mi sembra che nella seconda versione sul premierato stesa dal relatore Salvi sia stata aggiunta qualche flessibilità) va incontro a problemi di questo tipo.

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo*. È la famigerata ipotesi dell'autoribaltone.

STEFANO PASSIGLI. Non arrivo a tanto, perché poi non c'è solo il ribaltone, vi sono anche delle navigazioni parlamentari, ci sono le maggioranze variabili. Le maggioranze variabili contro cui tanti si sono scagliati sono tutte in questo testo; il premier può navigare tranquillamente se è abile – auguriamoci di avere premier che sanno stare in Parlamento – e può sicuramente portare avanti ipotesi di maggioranze variabili con molta facilità, perché

chi voleva evitare ribaltoni o flessibilità è servito malissimo da questo modello che è asimmetrico e lascia questa possibilità solo al premier ma non al Parlamento. Questa è semmai la mia obiezione, perché in tal modo si contribuisce a destrutturare ulteriormente il sistema dei partiti, cosa che non voglio assolutamente fare.

Mi sembra che il modello unisca il massimo di rigidità sul versante del Parlamento e del sistema dei partiti al massimo di possibile – non necessario – trasformismo sul versante del premier.

Amici e colleghi, credo vi sia una regola generale secondo la quale quanto più irrigidiamo una forma di governo, tanto più incrementiamo il potere di interdizione delle forze marginali di una coalizione di maggioranza. Inoltre, quanto più potere diamo a un premier, tanto più inseriamo un potenziale trasformismo da parte dello stesso premier nel funzionamento del sistema.

Nel semipresidenzialismo, la flessibilità è implicita, è per definizione presente. Per dare invece flessibilità ad un premierato occorre un accorgimento come quello introdotto dal senatore Salvi, cioè la sfiducia costruttiva, o l'affidamento a un terzo di un potere arbitrale, che noi abbiamo storicamente sempre collocato nella nostra Costituzione (quasi tutte le costituzioni affidano questo potere di arbitrato alla Presidenza della Repubblica). Così si potrebbe dire che questo premierato diventa un cancellierato e non un premierato forte. Questo è il punto: in assenza di ulteriori specifiche e in assenza di indicazioni sul sistema elettorale, esso può scivolare verso il cancellierato o andare nella direzione di un premierato così forte da diventare una forma – quanto agli esiti e non certo dal punto di vista giuridico – quasi presidenziale.

Le soluzioni che danno flessibilità (sfiducia costruttiva, affidamento a un terzo arbitro del potere di scioglimento), sulla base delle indicazioni sentite oggi, mi sembra non incontrino il favore di molti colleghi, tanto che riterrei probabile che, se adotteremo il premierato e se vi saranno correzioni al modello proposto dal

senatore Salvi, esse andranno in direzione non di una maggiore flessibilità ma di un ulteriore irrigidimento, e quindi verso un modello di iperpremierato che, in tal caso, per le considerazioni che ho fatto, avrebbe gli esiti e quindi i difetti del presidenzialismo puro, senza essere ovviamente tale forma dal punto di vista giuridico.

Se questi fossero gli sviluppi del modello proposto e cioè se andassimo verso forme di governo sostanzialmente presidenziale, credo che faremmo un gravissimo errore. Diverso sarebbe se la sfiducia costruttiva venisse mantenuta o se, in caso di sfiducia, il potere di scioglimento e il reincarico fossero affidati al Presidente della Repubblica e, infine, se al premierato si accompagnasse una legge elettorale a doppio turno nei collegi, che ristrutturerebbe il sistema dei partiti e darebbe quindi al premierato quel substrato su cui poggiare, presente in altri sistemi (Germania, Inghilterra).

Siamo in grado oggi di sciogliere questi nodi e quindi indirizzare il premierato in una direzione piuttosto che in un'altra, cioè siamo in grado di prendere decisioni in materia di legge elettorale? Nell'incertezza circa la natura del premierato mi sembra che il semipresidenzialismo resti la formula maggiormente nota e testata e quindi maggiormente in grado, senza eccessivi ritocchi, di registrare un ampio consenso o un consenso. Credo, quindi, che anche essa non vada accantonata ma che anzi si debba continuare ad esplorarla.

So che al semipresidenzialismo possono essere mosse obiezioni. Non sono un difensore preconcepito, come alcuni proponenti illustri, del semipresidenzialismo. L'obiezione di fondo è che esso non dà garanzia di evitare un governo diviso. Ritengo però che questa sia un'obiezione non fondata, perché se il Presidente è dello stesso colore della maggioranza, è il capo della maggioranza, il dualismo all'interno non vi è o, se vi è, è un dualismo nell'ambito della normale dialettica di coalizione in un sistema come il nostro. Quindi non è la forma di governo che incide su questa dialettica, ma è la so-

stanza del rapporto tra i *partners* della coalizione. Se invece vi è coabitazione, il suo ruolo non è più quello di un Presidente che governa ma è quello di un Presidente che regna e allora non avremmo comunque la coabitazione.

In quest'ultimo caso, basterà disciplinare i poteri del Presidente e in particolare quelli di scioglimento. Non è scritto da nessuna parte che in un caso di semipresidenzialismo italiano i poteri della Presidenza debbano essere, anche in materia di governo (non ho le perplessità che ha Rebuffa), gli stessi che ha il Presidente francese. Ripeto, siamo in un *continuum*: il modello semipresidenziale francese ha il vantaggio di esistere da 35 anni, ma se ci indirizzassimo verso il semipresidenzialismo, nulla vieta di pensare ad una diversa configurazione dei poteri del Presidente italiano. Chi volesse evitare ogni rischio di coabitazione ha a disposizione una soluzione molto semplice, quella che avevo immaginato nella proposta di legge elaborata prima dell'inizio dei lavori della bicamerale, cioè l'elezione del Presidente contestualmente all'elezione della maggioranza parlamentare e alla designazione del premier. Un Presidente dotato dei poteri della Presidenza italiana attuale ma privo inizialmente del potere di nomina del primo ministro designato dall'elettorato riacquisterebbe tale potere solo in caso di crisi nella maggioranza. In tal caso il Presidente, eletto contestualmente alla maggioranza e quindi presumibilmente ad essa contiguo, vicino, non estraneo, diverrebbe quasi il garante della maggioranza, un arbitro e non un organo di governo, non il secondo motore di cui parla Sartori. Questo è un punto sul quale non concordo con lui, perché un secondo motore può tirare nella direzione opposta a quella del primo; diverso è se lo concepiamo come il meccanico che ripara il motore quando si inceppa, come sarebbe in questo caso. Non mi dilungherò su questa che è un'ipotesi di scuola e che per il momento non viene esaminata.

Pensare al Presidente, in un sistema presidenziale, non come ad un organo di

governo attivo ma come un organo di garanzia che si attiva per riattivare i processi nella maggioranza e garantirle qualche flessibilità senza travalicare i limiti del cambiamento e giungere a ribaltoni in quanto espressione della stessa maggioranza, mi sembra ipotesi che potremmo considerare. Aggiustamenti della maggioranza e qualche flessibilità, e non rigidità, sono beni che dovrebbero essere conservati. Se non lo facessimo, temo che saremmo spesso nel seguente dilemma: o ripetute crisi e scioglimenti determinati dalle convenienze dei *partner* di coalizioni non sufficientemente omogenee, o governi morti tenuti in vita dal timore del Parlamento di essere sciolto.

L'ultima obiezione nei confronti del presidenzialismo è la più seria ed è la stessa che ricordava il collega Soda: anche il semipresidenzialismo non dà certezza che si formino alle urne maggioranze di legislatura o che queste durino nel tempo. È vero, il formarsi di una maggioranza di legislatura dipende dalle leggi elettorali, non abbiamo nessuna certezza che l'una o l'altra forma di governo ce la assicurino; tuttavia, l'esperienza storica di un sistema a noi simile e frammentato, qual era quello della quarta Repubblica francese, se non altro testimonia dell'opportunità di adottare quella legge elettorale a doppio turno nei collegi che è il più logico corollario — non dico che sia il solo — di un sistema semipresidenziale.

Vi è un'ultima obiezione che può essere mossa al semipresidenzialismo, cioè il rischio che il voto popolare determini un Presidente di un colore ed un premier ed una maggioranza di un altro, e si tratta di obiezione serissima. Tuttavia, ho già detto che in tal caso non vi è certo il rischio di governo diviso, in quanto il Presidente governa e non regna. Credo che in questa situazione si debba fare anche un'altra considerazione: se un paese è in una condizione in cui i due schieramenti sono così vicini da poter determinare la vittoria in una consultazione diretta sul nome del presidente di uno schieramento e una maggioranza parlamentare di un altro, forse questo è un paese in cui un periodo

di grande coalizione sarebbe necessario. Non dico che ci si debba, per carità, industriare ad inventare ragioni costituzionali per grandi coalizioni, ma temerei anche situazioni in cui una grande coalizione – che costituisce una maniera che è stata esplorata, visto che guardiamo ad altri modelli, per uscire da una transizione, e ripeto di non voler avanzare con questo una proposta politica per l'Italia – fosse resa úmpossibile da una Costituzione cosí poco flessibile da rendere appunto non praticabili fasi di governo coalizionali, di grande coalizione.

In conclusione, signor presidente e caro relatore, ritengo opportuno che il modello di premierato sia ulteriormente precisato, indicando, sia pure nelle grandi linee, quale tipo di sistema elettorale possa completarlo ed anche ovviando ai rischi di rigidità che ricordavo. Dinanzi ad un modello di governo del premier che rimanesse soggetto a rischi di evoluzione verso forme quasi presidenziali, continuerei a ritenere preferibile la via certa e meno rischiosa del semipresidenzialismo.

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo*. Desidero replicare molto brevemente, in quanto non è mia intenzione affrontare ora tutte le questioni che sono state sollevate. Mi limiterò, pertanto, a svolgere tre sole considerazioni.

In primo luogo, vorrei esprimere un ringraziamento per gli apprezzamenti che sono stati manifestati nei miei confronti, perché ne ho avvertito il carattere non formale; lo dico evidentemente non perché, com'è naturale, io provi soddisfazione in conseguenza di questo, ma perché credo che si sia colto lo spirito del mio lavoro, che è stato quello di cercare di costruire soluzioni che possano determinare le più ampie convergenze in questa Commissione. Pertanto, intendo anche in senso politico il riconoscimento che è stato accordato al mio lavoro, un lavoro istituzionale ma che certamente ha tenuto presente un dato politico ed istituzionale insieme, come ho detto nella mia relazione e come ribadisco adesso: le nostre soluzioni debbono essere soluzioni di am-

pie e larghe convergenze, non possono essere soluzioni imposte da maggioranze riscalate.

Il fatto positivo della giornata odierna non è certamente un cambiamento di posizioni, che del resto sarebbe stato difficile attendersi in questa fase del dibattito, ma il clima e la disponibilità a continuare a lavorare; ciò è anche conferma del fatto che, come avevo detto nella mia introduzione, non c'è una contrapposizione ideologica: l'intervento del collega Fisichella, che ha sottolineato questo punto, gli interventi dei colleghi Spini e Passigli ed altri interventi confermano che non vi sono posizioni contrapposte, destra-sinistra, il Polo per il semipresidenzialismo, l'Ulivo per il premierato, ma c'è un'articolazione più ampia di posizioni, com'è normale e giusto che sia, trattandosi di materia che non solo presenta evidentemente un ampio arco di possibilità e di scelta, ma anche sulla quale compiremo, nei termini e nei modi che si decideranno, una scelta non drammatica, perché tale non deve essere.

Al collega Fisichella vorrei soltanto dire che non vi è alcun dubbio che tra la formulazione da me proposta e quella da lui esposta vi sono premesse comuni. Ciò che caratterizza il modello è l'elezione contestuale del primo ministro e della maggioranza parlamentare, è questo il punto qualificante per le ragioni che ho esposto nella mia relazione e su cui non intendo tornare.

La seconda considerazione che vorrei svolgere riguarda timori e preoccupazioni diffusi e presenti soprattutto nell'area della sinistra e che riguardano due tabù, due problemi della democrazia italiana: l'elezione diretta ed il potere di scioglimento. In tutto il mondo si elegge direttamente qualcuno che conta molto e che rappresenta il paese, tranne dove ci sono le monarchie e in due nazioni, la Germania e l'Italia, che, avendo vissuto l'esperienza della dittatura, ben a ragione hanno ritenuto, all'avvio di una nuova fase democratica, di introdurre ulteriori meccanismi di contrappeso e di garanzia.

Vorrei dire francamente che la pena di morte non c'entra niente; tra l'altro, si tratta di tema non ben scelto perché, se il nostro paese può essere orgoglioso di qualcosa, può esserlo proprio dell'unanimità delle sue forze politiche nella battaglia per l'abolizione della pena di morte fuori dall'Italia, lungi quindi dal fatto che vi sia qualcuno che voglia importarla in Italia. Mi permetto di dire che non è questo il punto.

Quanto al tema dello scioglimento, per usare l'espressione di un mio autorevole collega del Senato, noi dobbiamo colmare una falla costituzionale che si è aperta in Italia a questo riguardo. So bene che non dobbiamo scrivere la Costituzione sull'onda dello *shock* del ribaltone, e tuttavia nell'inverno 1994-1995 abbiamo attraversato una drammatica crisi in cui non soltanto le forze politiche e parlamentari, ma gli italiani erano divisi su ciò che fosse giusto fare. Noi non abbiamo normato in Costituzione il potere di scioglimento, questo è il punto. Dopo di che, possiamo decidere varianti e modelli i più diversi tenendo conto delle esperienze delle democrazie contemporanee, un tema che ho anche particolarmente approfondito vista la sua rilevanza.

Un dato è certo: in tutte le democrazie si procedimentalizza e si prevede un potere di scioglimento che ha, in una certa misura, connotazioni politiche. Come procedimentalizzarlo? Certo, il problema esiste ed anche nel nostro gruppo, come avete ascoltato, tra i colleghi che hanno posizioni convergenti sul modello del governo del premier vi sono opinioni e giudizi diversi a tale riguardo. Quindi, mi rendo conto della rilevanza del problema, però anche in questo caso cerchiamo di eliminare il di più di ideologico che deriva dal fatto che nella tradizione italiana, a differenza delle tradizioni istituzionali di altri paesi, il tema dello scioglimento non è mai stato affrontato.

Dico questo perché, se si deciderà di scegliere questo modello, è chiaro che si dovranno nuovamente discutere anche questi aspetti e poi si voterà. Nell'ambito dei modelli di procedimentalizzazione delle crisi politiche che prevedono tutti un

potere di scioglimento che ha anche connotazioni politiche si coglie con evidenza il fatto che la difficoltà di normare la materia risiede nella circostanza che i motivi di scioglimento possono essere i più diversi, compreso quello, frequente nel sistema inglese, che ha condotto allo scioglimento del Parlamento da parte di Chirac. Si tratta forse del modello che presenta i maggiori rischi democratici rispetto agli altri, visto che è la maggioranza che decide quale sia il momento più propizio per andare a votare, cosa che può anche alterare l'ordinario meccanismo della responsabilità.

Avremo modo di valutare ed approfondire se vi siano soluzioni diverse; ricordo che in alcune delle discussioni che abbiamo svolto si era valutata anche l'idea che comunque, in caso di scioglimento anticipato del Parlamento, com'è previsto in alcune Costituzioni, vi debba essere un governo elettorale neutro, istituzionale per non dare il vantaggio a chi scioglie di gestire anche la fase delle elezioni. Francamente, se è solo questa l'obiezione, vorrei invitare l'onorevole Cossutta, l'onorevole Marchetti ed i colleghi di rifondazione ad una riflessione, perché non credo si possa ritenere che in tutto il resto del mondo dove questi meccanismi sono previsti ci sia una situazione di anomalia politica, istituzionale, costituzionale e democratica. Comprendo comunque la legittimità di questa posizione, perché i colleghi pongono un problema di garanzie che esiste, ma non credo sia giusto mettere in discussione il principio perché esso è presente in tutte le democrazie parlamentari.

Infine, e concludo, per quanto riguarda la legge elettorale valuteremo in che modo affrontare la questione. Ritengo però di dover dare due risposte all'onorevole Cossutta, che ha posto con decisione due importanti domande. Rispondo però non in qualità di relatore, ma a titolo personale per quel tanto di rappresentatività che posso avere per la mia forza politica.

Alla prima domanda che riguardava la rappresentatività rispondo che a mio parere non è giusto in un sistema democratico prevedere un meccanismo di forma-

zione del Parlamento per il quale una forza politica che abbia raggiunto il 15 per cento dei voti non sia presente in Parlamento. Questo è il mio convincimento, ma ciò non vuol dire che il 15 per cento dei voti debba trasformarsi nel 15 per cento dei seggi, altrimenti torneremmo al sistema proporzionale che è stato superato.

Alla domanda se non si ritenga che solo con il premio di maggioranza si possa assicurare stabilità, rispondo di no. Non ho un'ostilità pregiudiziale, che sarebbe fuori luogo, per questa soluzione, ma formulata la domanda in questi termini la risposta è no per due ragioni. La prima è che se per stabilità si intende una maggioranza certa, dovremmo configurare un premio di maggioranza tale da garantire a chiunque, qualunque sia la soglia di consenso elettorale raggiunta nella competizione elettorale, la maggioranza assoluta in Parlamento. Personalmente ho delle riserve su un sistema con queste caratteristiche né lo vedo del tutto coordinabile con l'esigenza di rappresentatività che pure poneva l'onorevole Cossutta.

Vi è poi una seconda ragione. Se il problema della stabilità non è quello di una maggioranza come che sia, ma quello di una maggioranza coesa, nulla impedisce che il premio venga accordato ad una alleanza che abbia al suo interno le medesime ragioni di differenziazione di posizioni che hanno creato i problemi che conosciamo con il sistema elettorale a turno unico. Una coalizione non diventa coesa per il solo fatto di avere un *surplus* di seggi distribuito tra i suoi componenti.

Ho detto queste cose fuori mandato, lo ripeto, perché l'onorevole Cossutta è stato molto netto nel chiedere una risposta e, per riguardo nei suoi confronti, ne ho volute dare.

PRESIDENTE. Avverto che nelle sedute convocate per domani si svolgeranno, alle ore 11, la relazione della senatrice Dentamaro sul Parlamento e le fonti normative e quella del deputato D'Amico sulla partecipazione dell'Italia all'Unione euro-

pea; alle ore 15.30 si procederà al dibattito su tali relazioni.

MARCO BOATO. C'è già un'ipotesi su cosa accadrà dopodomani, dal punto di vista procedurale?

PRESIDENTE. Mi è stata chiesta per lunedì la convocazione dell'ufficio di presidenza per disciplinare le modalità relative al prosieguo dell'esame con le votazioni per l'adozione dei testi base, votazioni che in linea di massima si terranno, credo, nella giornata di martedì.

I relatori sono tenuti a presentare i loro testi entro venerdì, in modo che si possa procedere a un'opera di coordinamento e di pulizia.

MARCO BOATO. Ritiene che tale opera di coordinamento vada fatta prima o dopo l'adozione del testo base?

PRESIDENTE. In parte può essere fatta prima, al fine di presentare proposte di testo base più pulite e ordinate, anche se naturalmente è un lavoro che proseguirà nel tempo.

MARCO BOATO. Anche l'eventuale riunione del comitato di redazione avrebbe luogo lunedì mattina?

PRESIDENTE. Avrà luogo lunedì, successivamente alla riunione dell'ufficio di presidenza di cui non ho ancora fissato l'orario, poiché pensavo di definirlo al termine della seduta di domani: tra l'altro, lunedì è il 2 giugno, quindi vorrei accertarmi che gli altri componenti dell'ufficio di presidenza non abbiano impegni nel corso della mattinata.

La seduta termina alle 20.45.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI
DOTT. VINCENZO ARISTA

Licenziato per la stampa
dal Servizio Stenografia alle 22.45.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

Stampato su carta riciclata ecologica

STC13-RIF29
Lire 1900