

La seduta comincia alle 10,50.

GIUSEPPINA SERVODIO, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta del 21 gennaio 1998.

(È approvato).

Missioni.

PRESIDENTE. Comunico che, ai sensi dell'articolo 46, comma 2, del regolamento, i deputati Aleffi, Amoruso, Andreatta, Bindi, Brancati, Brunetti, Calzolaio, Cangemi, Comino, Dini, Evangelisti, Fantozzi, Frattini, Giannattasio, Gnaga, Iotti, Leccese, Leoni, Marongiu, Olivo, Pennacchi, Polenta, Pozza Tasca, Prodi, Risari, Rodeghiero, Sales, Saraceni, Scalia, Selva, Sospiri, Testa e Vigneri sono in missione a decorrere dalla seduta odierna.

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

Ulteriori comunicazioni all'Assemblea saranno pubblicate nell'*allegato A* ai resoconti della seduta odierna.

In morte del deputato Luigi Colonna.

PRESIDENTE. Comunico che venerdì 23 gennaio 1998 è deceduto l'onorevole Luigi Colonna, deputato della XIII legislatura.

L'onorevole Colonna, medico ospedaliero, è stato eletto deputato nella circoscrizione Puglia. Faceva parte del gruppo parlamentare di alleanza nazionale e ri-

copriva l'incarico di membro della VII Commissione cultura, scienza e istruzione della Camera dei deputati.

La Presidenza della Camera ha già fatto pervenire ai familiari le espressioni della più sentita partecipazione al loro dolore, che desidera ora rinnovare anche a nome dell'Assemblea.

Discussione del progetto di legge costituzionale: Revisione della parte seconda della Costituzione (3931) (ore 10,58).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del progetto di legge costituzionale: Revisione della parte seconda della Costituzione.

(Contingentamento tempi discussione generale - A.C. 3931)

PRESIDENTE. Ricordo che nella Conferenza dei presidenti di gruppo dell'8 gennaio 1998 si è proceduto al contingentamento dei tempi della discussione generale.

Il tempo complessivo riservato alla discussione generale è di 46 ore ripartite nel modo seguente:

tempo per i relatori: 4 ore (2 ore per gli interventi introduttivi e 2 ore per le repliche);

tempo per i gruppi: 40 ore;

tempo per interventi in dissenso: 2 ore.

Il tempo a disposizione dei gruppi è ripartito nel modo seguente:

sinistra democratica-l'Ulivo: 7 ore e 15 minuti;

forza Italia: 5 ore e 43 minuti;

alleanza nazionale: 5 ore e 1 minuto;

popolari e democratici-l'Ulivo: 4 ore e 23 minuti;

lega nord per l'indipendenza della Padania: 4 ore e 6 minuti;

misto: 3 ore e 50 minuti;

rifondazione comunista-progressisti: 3 ore e 27 minuti;

CCD: 3 ore e 9 minuti;

rinnovamento italiano: 3 ore e 6 minuti.

Avverto che i relatori svolgeranno i loro interventi in 20 minuti e che 2 minuti prima della scadenza farò loro un breve cenno con il campanello affinché possano organizzare il loro intervento nel modo migliore.

**(Discussione sulle linee generali -
A.C. 3931)**

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Ha facoltà di parlare, per la relazione introduttiva, il presidente della Commissione parlamentare per le riforme costituzionali, onorevole D'Alema.

MASSIMO D'ALEMA, *Presidente della Commissione parlamentare per le riforme costituzionali*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, cinquant'anni fa, il 1° gennaio 1948, entrava in vigore la Costituzione che ha accompagnato la crescita e la trasformazione dell'Italia. Un paese travolto ed umiliato dalla guerra trovò la forza per ricostruire l'identità di una grande nazione civile, democratica ed europea.

Nell'impostare quella rinascita, il contributo dei padri costituenti fu determinante. Ne scolpirono i principi morali e i grandi valori ideali di riferimento. Fissa-

rono le basi della riorganizzazione del tessuto democratico. Ripresero forma le istituzioni della rappresentanza, la sfera del governo, gli organi di controllo e di garanzia. Fu una pagina unica e per molti versi esaltante; un confronto di straordinario valore politico e culturale.

Donne e uomini, che avevano combattuto insieme il fascismo, condivisero l'impegno per garantire un ancoraggio forte ad una democrazia storicamente fragile. Sapevano che lo spirito con cui affrontavano quella prova si sarebbe trasferito al paese reale; e fu proprio quella consapevolezza, questo senso di responsabilità verso l'Italia da costruire, a sorreggere il patto che fondò la Costituzione degli italiani.

Se oggi siamo nella condizione di aggiornare quel testo, modificandone la parte che più ha risentito con il passare degli anni dei mutamenti che hanno investito la società, questo è possibile perché l'impianto culturale che lo sorreggeva era, e rimane, solido, avanzato e moderno. Quell'impianto ha garantito lo sviluppo della vita democratica per oltre mezzo secolo e ciò nonostante i conflitti interni, le divisioni internazionali, la natura bloccata della competizione per il Governo abbiano rallentato a lungo il cammino verso una matura democrazia dell'alternanza e della reciproca legittimazione fra le grandi forze politiche del paese.

Per molti aspetti ciò che la politica ha negato nei decenni successivi, impedendo un ricambio fisiologico delle classi dirigenti, la Carta costituzionale anticipò favorendo il dialogo tra culture diverse, accomunate dall'esperienza della lotta di liberazione, ma divise nell'immaginare il futuro dell'Italia.

Il patto costituente ha dunque avuto il merito di preservare una comune responsabilità verso la Repubblica, anche quando lo scontro politico, la crisi economica e sociale o il tentativo di indebolire e delegittimare lo Stato — come accadde nella stagione del terrorismo — si sono rivelati più acuti, prolungati ed insidiosi. Basterebbe questo a rendere politicamente rilevante e non meramente

casuale la coincidenza tra un anniversario storico e la prova alla quale questo Parlamento è chiamato.

Il nostro compito è oggi riformare la Costituzione e farlo nella coscienza del ruolo che essa ha ricoperto e del condizionamento che ha esercitato sulla storia italiana del dopoguerra. Ma è appunto nell'equilibrio tra le sue radici e la necessità di far corrispondere i valori che l'hanno ispirata alla realtà viva del paese di oggi che trova ragione lo sforzo avviato. Sbaglia chi pensa che questa esigenza nasca adesso, che sia soltanto il frutto della crisi più recente del nostro sistema politico-istituzionale. In realtà il problema di un aggiornamento della Costituzione è aperto anche da prima che la grave crisi del sistema politico e dei partiti colpisse profondamente gli istituti esistenti. Oltre quarant'anni fa Piero Calamandrei, in un saggio lucido e per molti aspetti preveggen- te, ammoniva sui ritardi nell'applicazione della Costituzione che egli stesso aveva contribuito ad elaborare. Era una prima fotografia — naturalmente figlia dei tempi — delle ragioni che hanno a lungo lasciato inattuata alcune fondamentali prescrizioni contenute nella seconda parte della Carta.

La stessa lentezza nella costituzione delle regioni ordinarie, per esempio, è stata a lungo motivata dalla paura di dar vita ad un'articolazione di poteri che avrebbe finito con l'indebolire la guida politica del paese. Pare difficile negare il peso di quel ritardo nell'accentuare tutti i fattori strutturali di crisi del regionalismo italiano, fino a favorire il sorgere di spinte disgreganti della stessa unità nazionale.

Non sono dunque racchiuse tutte nella stretta attualità le ragioni di una riforma di cui il paese ha bisogno da tempo. Né appare accettabile la tesi di quanti vorrebbero « santificare » un testo, considerandolo imm modificabile e finendo con l'astrarlo dal contesto che ne ispirò la nascita. Ripensare alla Costituzione, aggiornarne gli strumenti, garantire l'efficacia degli istituti che in essa sono previsti, è oggi una necessità che non si può rinviare, pena il venire meno di quegli

stessi principi fondanti che i più — almeno a parole — sostengono di voler tutelare. Questa necessità è venuta avanti in modo persino tumultuoso e drammatico di fronte ai grandi mutamenti che hanno scardinato il vecchio sistema politico. E che hanno fatto venire meno quella democrazia dei partiti che aveva costituito la trama su cui la Costituzione poggiava.

Siamo di fronte oggi ad un impegno che richiede spirito laico ed onestà intellettuale da parte di tutti: di quanti sono eredi delle forze che più direttamente contribuirono alla stesura di quegli articoli e — non di meno — di coloro che, provenendo da esperienze storiche diverse o essendo espressione di sensibilità e culture di formazione assai più recente, sono comunque parte costitutiva di questo Parlamento ed in esso si riconoscono. Nessuno deve ritenersi escluso da questo processo, così come nessuno può escludere altri da una ricerca paziente, rigorosa e rispettosa delle opinioni e degli orientamenti di ciascuno. Una responsabilità collegiale, dunque, tanto più preziosa se guardiamo alle origini di questo dibattito ed all'accelerazione che esso ha subito a partire dagli anni ottanta.

È stato in quel passaggio delicato, dopo l'esaurirsi della politica di unità nazionale ed assai prima che il sistema politico precipitasse nella tempesta giudiziaria dalla quale è stato parzialmente travolto, che il tema delle riforme diventa una costante del dibattito politico e dell'iniziativa del Parlamento. Prima di allora, soltanto singole voci si erano levate in quella direzione. È giusto rendere il merito dovuto a quegli sforzi ed alle energie spese. Probabilmente oggi non saremmo qui se altri, prima di noi, non avessero tracciato un sentiero ed indicato grandi obiettivi della riforma.

Ciò che più colpisce, infatti, in una ricostruzione anche cronologica di questo percorso, è la condivisione larga di temi e priorità che in tempi successivi hanno animato una ricerca comune. Dall'iniziativa dei Presidenti di Camera e Senato nel lontano 1982 per la redazione di un rapporto sulle proposte di revisione della

Costituzione; all'insediamento, l'anno successivo, della prima Commissione bicamerale per le riforme, presieduta dall'onorevole Bozzi; ed ancora, al dibattito parlamentare del maggio 1988; al messaggio al Parlamento dell'allora Presidente della Repubblica, Cossiga, nel luglio del 1991; fino alla preziosa attività della seconda Commissione bicamerale De Mita-Iotti; ebbene, in tutto questo arco di tempo, è significativo che i problemi affrontati, al di là delle soluzioni indicate, e parte delle stesse soluzioni prospettate, abbiano avuto, nel corso degli anni, una matrice comune, inserendosi entro un unico solco che via via è andato delineando una propria coerenza: la necessità di superare un sistema bicamerale perfetto largamente inadeguato, un disegno radicale di delegificazione e semplificazione del rapporto tra cittadini e pubblica amministrazione, il rafforzamento delle garanzie di stabilità del Governo, una strategia di decentramento delle funzioni legislative ed amministrative verso regioni e comuni, l'ammmodernamento del sistema delle garanzie, nel rispetto pieno dei principi di autonomia ed indipendenza della magistratura.

Se si rileggono le conclusioni raggiunte nel corso di oltre quindici anni di attività del Parlamento, si comprende bene come il nostro lavoro non abbia alle spalle un lungo silenzio, ma poggi invece su una stagione ricca di stimoli e di proposte. Naturalmente questa ricerca si è evoluta, si è misurata con le trasformazioni del paese, con l'acuirsi della crisi del sistema politico, dell'economia, dello stesso rapporto tra i cittadini e lo Stato. Ma tutto ciò non oscura, anzi valorizza, una matrice comune del processo riformatore, nel senso che un filo congiunge questi diversi momenti con una successione di scelte, di indirizzi e soluzioni che rende oggi più agevole procedere verso un approdo concreto e largamente condiviso.

Tale consapevolezza non rende meno ambizioso il nostro progetto, semmai lo carica di un'aspettativa maggiore, dal momento che troppo tempo è trascorso da quando la discussione è stata avviata ed è ormai maturo il momento delle scelte.

Nel corso di questi mesi, la Commissione ha operato in piena ed assoluta coerenza con la legge costituzionale che l'ha istituita. Sono stati rispettati i tempi e le procedure previsti per l'elaborazione di una proposta di revisione dell'intera seconda parte della Costituzione; proposta che giunge ora in prima lettura al dibattito ed al voto della Camera.

Tutto il nostro lavoro è stato finalizzato a tale obiettivo: incardinare dentro il Parlamento, in un procedimento certo e trasparente, un confronto leale tra le forze politiche, allo scopo di superare reciproche pregiudiziali e rigidità. Non era un compito facile; bisognava superare un clima di diffidenza, di timore verso le ragioni dell'avversario. Ma quella era l'unica strada percorribile se si voleva evitare che anche questo tentativo si arenasse al primo ostacolo. Fin dall'inizio, dunque, è stata ricercata la massima collaborazione, il coinvolgimento responsabile di tutti. In ogni passaggio la Commissione ha operato alla luce del sole, ha reso pubblici ogni atto, discussione, decisione. Mai come in questa occasione il Parlamento non è stato corpo separato. Il paese ha osservato da vicino, spesso in modo critico, ha potuto ascoltare le ragioni di tutti, ha fatto sentire la propria voce. Forze sociali e sindacali, imprenditori, intellettuali, amministratori, giudici, avvocati, magistrati, ciascuno ha espresso la propria opinione in piena ed assoluta libertà. Poi, com'è giusto, abbiamo discusso e votato, approvando soluzioni sostenute, di volta in volta, da una maggioranza.

È stato un lavoro complesso, che non si è mai sottratto, però, alla fatica di ricercare soluzioni sostenute da un consenso largo e qualificato. Anche quando, come nel voto sulla forma di governo, una delle opzioni è prevalsa di misura e in modo alquanto rocambolesco, abbiamo scelto insieme di non spezzare il filo del dialogo.

Su questo atteggiamento ha influito certamente la scelta di sviluppare la riforma dentro un quadro di continuità, di evoluzione della storia costituzionale della

Repubblica. Lo testimonia una proposta complessiva che non stravolge affatto i principi fondamentali scolpiti nella prima parte, ma si innesta su di essi puntando a rinnovarne lo spirito e ad adeguarne gli strumenti. Né poteva essere diversamente, dal momento che la vera sfida non è oggi, a differenza dell'immediato dopoguerra, ricostruire un sistema democratico dalle fondamenta. Per fortuna, alle nostre spalle non si è consumata alcuna tragedia collettiva, non abbiamo combattuto una guerra, non ci sono vincitori e vinti. La vera sfida è nell'affrontare problemi e contraddizioni che sono comuni a tutte le grandi democrazie europee, chiamate a rinnovare regole ed istituzioni in un contesto segnato da una crescente cessione di sovranità da parte dei vecchi Stati nazionali e dalla ricerca conseguente di un nuovo equilibrio tra diritti, poteri e garanzie in una società sempre più complessa ed esigente.

Anche per questo assume un valore particolare il fatto che siamo l'unico paese in Europa ad aver affrontato nell'arco di soli cinquant'anni un'opera di riscrittura integrale di parte della propria Costituzione, privilegiando un procedimento articolato e complesso. In questa scelta di metodo c'è la volontà di dare vita ad una nuova architettura costituzionale attraverso la partecipazione larga del paese, vedendo in questo la garanzia più alta per il rispetto e la condivisione di un nuovo sistema di regole e di un rinnovato patto civile.

In questo, nell'idea che la Costituzione sia innanzitutto un patto tra le forze in campo, prima che non un articolato elegante e coerente, c'è una continuità con l'ispirazione che resse la Costituzione del 1948. Il che, naturalmente, non ci esime dal ricercare nel nostro lavoro anche eleganza e coerenza nel testo definitivo che sottoporremo all'approvazione delle Camere.

Il testo che abbiamo trasmesso al Parlamento è stato sottoposto in questi mesi ad una vera prova di resistenza. Era del resto inevitabile che la vicenda politica, con le sue turbolenze, avesse un'in-

fluenza sul clima e sugli esiti dei nostri lavori. Eppure, nonostante le difficoltà e gli ostacoli, una compiuta proposta di riforma approda oggi all'esame delle aule.

È un risultato importante, mai conseguito in precedenza e che mi auguro convinca tutti della possibilità concreta di fare le riforme, della necessità di non perdere questa occasione.

Questo risultato è anche il premio per lo spirito di collaborazione che ha contrassegnato l'attività della Commissione, del quale io do atto e del quale ringrazio tutti i colleghi che hanno partecipato al nostro lavoro comune.

Nessuno doveva sentirsi estromesso da una ricerca comune, naturalmente una ricerca da condurre nel pieno rispetto dei principi della Costituzione e nei limiti imposti dalla legge alla nostra Commissione. Per questo abbiamo considerato irricevibili sin dall'inizio le proposte che intervenivano sulla materia dell'autodeterminazione e della secessione, perché violavano in tal modo il principio di unità ed indivisibilità della Repubblica sancito dall'articolo 5 della Costituzione. Altra cosa era affrontare nel modo più aperto e problematico tutte le ipotesi, anche le più radicali, che muovevano verso una riforma federalista dello Stato. Questa era certamente un'esigenza diffusa che ci ha stimolato.

Abbiamo lavorato, siamo arrivati fino ad un certo punto, siamo ora aperti — spero che l'Assemblea lo sia — ad esaminare le proposte ulteriori, a cominciare da quelle, assai ricche e stimolanti, che vengono dai responsabili delle città e delle regioni italiane, dai sindaci e dai presidenti delle regioni, protagonisti, come è giusto, di una ricerca federalista.

Ora inizia una fase nuova, assai impegnativa, che richiederà un'organizzazione razionale del lavoro ed una rinnovata disponibilità a considerare serenamente i motivi di consenso e le ragioni di dissenso sulle proposte sin qui elaborate.

La Commissione, nel pieno rispetto delle procedure fissate, cercherà di trasferire a quest'aula lo spirito collaborativo che ha segnato i nostri lavori, prospet-

tando, quando possibile, soluzioni capaci di sviluppare un consenso ampio intorno ai problemi più delicati e complessi.

È chiaro che il confronto fra noi dovrà essere leale, maturo, costruttivo. Non ci troviamo alla vigilia di un passaggio formale o di una presa d'atto, né siamo qui a chiedere un assenso preventivo intorno ad una proposta. Del resto, basta scorrere gli emendamenti depositati per capire che, davvero, non si tratta di un'opera formale.

Il Parlamento è investito di un compito alto: discuteremo, ci divideremo, voteremo. Nessun dramma: questa è la regola di una democrazia viva.

Il fatto rilevante è un altro, l'essere riusciti a definire una proposta di riforma che nessuno mostra di voler respingere nella sua globalità o, comunque, non la larga maggioranza del Parlamento. Una proposta che è possibile correggere e migliorare, ma che la grande maggioranza intende o mostra di voler portare a compimento.

Vorrei, prima di concludere, introdurre ancora due concetti, per il resto rinvio al testo della relazione scritta. Io non prevedo nella mia introduzione di richiamare gli aspetti di merito dei singoli punti di riforma — ciò spetta ai relatori che parleranno dopo di me —, ma vorrei mettere in luce quello che a me sembra il principio fondamentale che regge le proposte innovative.

Questo principio è l'accrescimento dei poteri del cittadino in tutti i momenti della sua partecipazione alla vita politica, in ogni articolazione del suo rapporto con le istituzioni e con lo Stato: un cittadino più libero e più maturo. Ciò corrisponde al risultato di una lunga evoluzione democratica del nostro paese.

Da ultimo vorrei dire questo: non ignoro le difficoltà e le diffidenze che il nostro tentativo ha incontrato nel corso di questi mesi. D'altra parte non ci è stato offerto in sorte di salvare la democrazia o di difendere la nazione da un esercito in armi. La politica nei nostri giorni è più grigia, suscita meno entusiasmi, è circondata di diffidenza e spesso di critiche.

Gli accidenti della storia hanno fatto sì che toccasse a questa nostra generazione comprendere l'animo di un paese sfiancato da una transizione lunga ed irrisolta, cercare di guidarlo verso il tratto di strada conclusivo.

Per molti versi ciò che sta accadendo conforta l'idea che la nuova classe dirigente stia davvero operando in questa direzione. L'economia mostra segni di ripresa, l'Europa torna a rispettarci, una nuova coscienza della moralità pubblica sono fatti rilevanti e che non appartengono soltanto ad una parte.

Se l'Italia riacquista dignità, orgoglio, stima, questo è un bene per tutti, un patrimonio comune. Eppure non basta. A noi, a questo Parlamento, è chiesto di fare di più: dobbiamo rinnovare quel patto che ha sorretto la vita della Repubblica per oltre cinque decenni e dobbiamo farlo perché i soggetti fondamentali che quel patto avevano sottoscritto, i grandi partiti popolari...

PRESIDENTE. Chiedo scusa, onorevole D'Alema, ma deve concludere.

MASSIMO D'ALEMA, Presidente della Commissione parlamentare per le riforme costituzionali. ...che della Costituzione hanno rappresentato a lungo la verità interna, sono entrati in crisi, sono invecchiati insieme a quell'impianto costituzionale che avevano contribuito a generare.

Oggi altre forze politiche, nuovi soggetti, insieme agli eredi di quelle culture, chiedono di essere i contraenti riconosciuti di un altro patto, capace di rinnovare la coesione profonda della nazione, le ragioni dello stare insieme degli italiani.

Questo patto potrà nascere soltanto da un'intesa, di cui siano protagoniste tutte le forze sane e vive del paese. Non sarà la bandiera di una maggioranza parlamentare precostituita, ma il traguardo faticoso di un impegno comune: è giusto che sia così. La transizione si chiuderà quando l'Italia potrà contare su un rinnovato sistema di regole, di principi e di valori condivisi.

Se insieme ci faremo carico di questa grande e fondamentale esigenza democra-

tica, allora saremo stati all'altezza del nostro compito, perché avremo lavorato per rafforzare la nostra democrazia, le istituzioni, i diritti, le garanzie, per uno spirito civico moderno, insomma per un futuro migliore del nostro paese (*Generali applausi*).

PRESIDENTE. La ringrazio, onorevole D'Alema.

Ha facoltà di parlare il relatore sulla forma di Stato, senatore D'Onofrio.

FRANCESCO D'ONOFRIO, Relatore sulla forma di Stato. Signor Presidente, cercherò di utilizzare almeno un paio di minuti in meno di quelli a mia disposizione; infatti, il presidente D'Alema aveva più di un motivo per andare molto oltre i venti minuti, ma è stato molto cortese, consentendo a tutti i relatori di utilizzare lo stesso tempo previsto per lui, e quindi cercherò di non oltrepassare i venti minuti neanche di un secondo.

La questione di fondo che esaminiamo quando parliamo di forma di Stato attiene all'aspetto del patto costituzionale tra centro e periferia; una revisione integrale della seconda parte della Costituzione, dal punto di vista della forma di Stato, significa rivedere quel patto, cercare di capire il senso di quel patto iniziale, cercare di capire le ragioni per le quali esso non regge più e quelle che possono indurre a stipulare un nuovo patto costituzionale tra centro e periferia.

Il patto originario della Costituzione è ancora quello di uno Stato centralizzato, sebbene con autonomie locali significative, sebbene con qualche potere legislativo delle regioni, sebbene con qualche specialità per le regioni cosiddette a statuto speciale, ma resta nella sostanza il patto costituzionale di uno Stato centralizzato. Noi siamo stati e siamo consapevoli che quando si parla del passaggio da uno Stato centralizzato ad una Repubblica federale si imbecca una strada irta di difficoltà linguistiche, costituzionali e politiche.

Siamo ovviamente tutti consapevoli che di Stato federale si è parlato soprattutto

in riferimento al prototipo, al modello originario, quello degli Stati Uniti d'America, dove Stati preesistenti decisero di trasferire parte della propria sovranità ad una nuova entità statale, appunto gli Stati Uniti d'America. Sappiamo che normalmente i costituzionalisti, quando parlano di Stato federale, si riferiscono ad un processo analogo, nel quale preesistenti Stati trasferiscono sovranità alla nuova entità. Siamo quindi consapevoli del fatto che nel caso italiano non stiamo percorrendo questa strada; la stiamo percorrendo forse in riferimento all'Unione europea, che potrebbe giungere alla conclusione di un lungo processo di trasferimento progressivo di parti e poi di tutta la sovranità dei singoli Stati nazionali agli eventuali ed auspicati — almeno da me — Stati Uniti d'Europa.

Per quanto riguarda il rapporto tra centro e periferia d'Italia, non riteniamo che si debba o si possa perseguire la stessa strada che ha dato vita agli Stati Uniti d'America o ad altri Stati federali nati da preesistenti Stati nazionali. Siamo quindi consapevoli che il nostro prodotto si sottoporrà ad un'analisi, soprattutto dei costituzionalisti e degli studiosi di scienza politica, che tra qualche tempo diranno se il risultato al quale saremo giunti — se vi giungeremo — consentirà di dire se l'Italia avrà dato vita ad un modello di Repubblica federale (una specie del *genus* Stati federali) o se invece avrà dato vita a qualcosa di diverso.

In questo momento, in termini costituzionali e politici, il nostro compito è diverso, e la diversità del nostro compito è stata al centro della nostra attenzione nel corso dei lavori della bicamerale. Quel che interessa in questo momento è capire se parlando di Repubblica federale intendiamo un prodotto rispetto al quale il testo proposto dalla bicamerale ha conclusivamente consentito di ritenere intervenuto il passaggio o lo ha fatto soltanto in forma embrionale ed iniziale.

Già un attimo fa il presidente D'Alema diceva che da questo punto di vista qualcosa di significativo è stato fatto, ma molto resta da fare. Poiché il testo della

bicamerale all'esame della Camera contiene una relazione puntualmente dedicata ai singoli articoli che concernono la forma di Stato, rinvio a tale relazione per un esame dettagliato e desidero porre in evidenza in questa sede, in questo momento, all'inizio del lavoro d'aula, le questioni che riteniamo risolte in senso potenzialmente federalistico dell'ordinamento della Repubblica e quelle che sono aperte.

Di questo infatti si tratta e il lavoro della Camera e del Senato, da questo punto di vista, non è un lavoro in cui vi è da prendere o lasciare ciò che già esiste, ma un lavoro (se si ritiene, come mi auguro) da completare per ciò che manca e da salvaguardare in ciò che è stato già deliberato. Ecco perché mi sembra opportuno sintetizzare le questioni che la bicamerale ha opportunamente, a mio giudizio, risolto in senso potenzialmente federalistico del nuovo ordinamento.

Primo punto. La cosiddetta sussidiarietà istituzionale, in base alla quale i poteri amministrativi non vanno più dallo Stato agli enti locali, ma da questi ultimi allo Stato, è posta a fondamento dell'ordinamento della Repubblica. Il principio di sussidiarietà in senso istituzionale rappresenta una svolta radicale del modo con il quale si organizzano i poteri pubblici, in particolare quelli amministrativi, del nostro paese.

Il secondo punto è il rovesciamento delle potestà legislative, risultato largamente ottenuto senza grandi difficoltà, perché già da tempo si era convenuto sulla necessità che fossero enumerate le competenze legislative dello Stato centrale e che tutte le altre fossero regionali. Abbiamo fatto questo attraverso un'indicazione dettagliata delle competenze legislative statali; in questo momento mi sembra opportuno porre in evidenza il fatto che viene proposto il rovesciamento del rapporto tra Stato e regioni in ordine alla titolarità delle funzioni legislative.

Il terzo punto concerne il cosiddetto federalismo fiscale, in ordine al quale abbiamo immaginato che un federalismo degno di questo nome debba prevedere

che il sistema delle autonomie locali e il sistema regionale gestiscano la prevalenza delle risorse tributarie del paese. In questo senso si può ritenere intervenuta una proposta di rovesciamento del rapporto fino ad oggi esistente tra titolarità delle funzioni in materia di gestione delle risorse e titolarità di funzioni che richiedono risorse aggiuntive.

Un'altra novità molto rilevante del testo che sottoponiamo all'esame dell'Assemblea concerne la formazione della Corte costituzionale. Non vi è dubbio che in un ordinamento che voglia definirsi federalistico il potere di stabilire ciò che è conforme o meno alla Costituzione non può spettare ad un soggetto che non abbia al proprio interno anche una qualche significativa cultura di tipo territoriale federalistico. La composizione della Corte costituzionale indicata nella nostra proposta è tale da consentire una significativa quota di giudici costituzionali di derivazione regionale e locale.

Un'ultima questione che vorrei porre in evidenza per illustrare il lavoro svolto attiene alle autonomie speciali. Si tratta di una questione che, ne sono convinto, verrà ancora molto in evidenza in questo dibattito e che abbiamo affrontato in due modi: confermando la specialità delle regioni a statuto speciali esistenti e prevedendo che l'ordinamento speciale possa essere attribuito anche ad altre regioni con procedure costituzionalmente identiche a quelle previste per le regioni a statuto speciale. Questo sarà un tema oggetto di grande dibattito e ritengo di dover fare in questo momento una considerazione. Se il risultato finale delle riforme sarà nel senso di una larghissima visione federalistica della Repubblica, è probabile che non vi sarà spazio per autonomie speciali intese nel senso del privilegio per cui alcune regioni sono dotate di taluni poteri. Se invece l'approdo finale sarà sufficientemente equilibrato tra centro e periferia, la via dello statuto speciale o dell'autonomia speciale non in forma di statuto costituzionale (di questo si discuterà), potrà diventare il

modo con il quale talune parti del territorio nazionale potranno dare vita al nuovo patto tra centro e periferia.

Sono questi i punti che a mio giudizio configurano la volontà, l'intenzione di un approdo federalistico della riforma. Ho notato con molta soddisfazione che nel corso delle ultime settimane si sono moltiplicate le affermazioni di parti politiche, istituzionali e di orientamenti culturali che ritengono necessaria la trasformazione federalistica del nostro ordinamento, così come sono emerse con più forza di quanto non fosse apparso in passato le obiezioni a questa trasformazione. Devo dire che, per quanto mi riguarda, essendo stato all'origine, come relatore sulla forma di Stato, favorevole alla trasformazione federalistica, mi auguro che le forti sollecitazioni, affermazioni ed indicazioni degli ultimi tempi abbiano la forza di orientare il voto dei colleghi deputati e senatori in senso federalistico.

Mi preme molto, tuttavia, indicare le cinque questioni che a mio giudizio non sono state risolte in modo tale da farci ritenere conclusa la proposta della trasformazione federalistica della Repubblica.

Il primo punto riguarda proprio la potestà legislativa dello Stato. Vi è una clausola di salvaguardia di poteri legislativi dello Stato troppo generica e vaga che parla di una competenza dello Stato per la tutela di imprescindibili interessi nazionali. È evidente che se il rovesciamento delle competenze lascia aperta la strada ad un rovesciamento delle competenze la questione rimane molto incerta.

Il secondo punto è quello che concerne il federalismo fiscale. Ho detto poco fa che il nostro orientamento è nel senso di ritenere che gli enti locali e le regioni abbiano la gestione della parte prevalente delle risorse, ma nel testo che proponiamo è detto che non vi è spazio di autonoma determinazione impositiva per comuni, province e regioni in ordine ai beni sui quali imporre tributi e alla pressione tributaria. Mi sembra che su questo punto sia necessaria una comune riflessione

molto forte perché nel processo di integrazione europea si cerca di evitare differenziali fiscali tra gli Stati per evitare di introdurre regole che distorcano la concorrenza tra paesi; nel momento in cui la Camera e il Senato intendessero riaprire una forte autonomia impositiva degli enti locali occorrerà valutare la compatibilità di questo orientamento con il processo di integrazione europea.

Il terzo punto concerne la vicenda molto tormentata del nuovo bicameralismo. La questione è oggetto di una relazione a parte e mi limito ad indicare la connessione tra riforma federalista dello Stato e natura autenticamente federalista di una delle due Camere. Questa natura non appare nella formula che abbiamo proposto; è un tema che rimane fortemente discusso e disputato. Il mio convincimento è che se la trasformazione federalistica non potrà avere a proprio sostegno una delle due Camere, di schietta derivazione territoriale, l'intero processo federalistico (che è un processo, prima ancora di essere un prodotto) subirebbe conseguenze particolarmente negative. Questo è il terzo punto, che rimarrà alle due Camere da valutare con molta attenzione.

Il quarto punto riguarda il processo di revisione della Costituzione. Negli ordinamenti federali, sia quelli tradizionali, sia quello al quale ci accingiamo a dare vita, è necessario che vi sia una compartecipazione delle assemblee legislative regionali al processo di revisione della Costituzione, almeno della parte federale di essa. Se ciò non è necessario per la parte dei diritti e delle libertà, ossia per la prima parte della Costituzione, mi sembra che non possa escludersi in una cultura federalistica dell'ordinamento la compartecipazione delle assemblee legislative regionali al processo di revisione costituzionale. Di questo non vi è traccia, non perché abbiamo considerato il tema non meritevole di attenzione, ma perché abbiamo ritenuto di lasciare al dibattito complessivo di questo Parlamento il senso della svolta federalistica, in modo da

completarlo qualora questa svolta dovesse diventare — come mi auguro — compiuta.

Per quanto riguarda l'autonomia speciale delle regioni, ho detto un attimo fa che questo equilibrio tra federalismo comune e federalismo speciale va visto in termini molto diversi oggi rispetto al 1946-1947, quando in quegli statuti speciali poteva comprendersi una sorta di embrione di federalismo in uno Stato che rimaneva centralistico. Oggi la specialità non può più essere richiesta di privilegi, di separatezza, di diversità rispetto al modello costituzionale comune; dovrebbe essere riaffermazione della specialità dei singoli territori regionali, delle singole capacità di sviluppo e di promozione delle rispettive comunità. Se noi entreremo in una logica in cui la specialità non attiene a diversità di privilegio di ordinamento, ma al rispetto migliore delle peculiarità specifiche locali, la specialità potrà trovare ingresso anche in una Costituzione di tipo federale, non già nella forma rigida degli statuti costituzionali tutti speciali, ma nella formula più flessibile di una specialità da vedere in altri termini. È una materia molto complicata che rimetto in particolare all'attenzione della Camera, perché si tratta di una questione che molto probabilmente sarà al centro di più interventi, gli uni e gli altri egualmente comprensibili nel senso federalistico, ma non necessariamente convergenti nella proposta di tipo costituzionale.

Ho lasciato volutamente da parte una questione che attiene ad un aspetto, quello della sussidiarietà orizzontale, che tecnicamente non è identico alla questione dell'ordinamento federale. Vi sono stati e vi sono ordinamenti federali a fortissima prevalenza del pubblico rispetto al privato; vi sono ordinamenti centralizzati nei quali vi può essere una maggiore forza del privato rispetto al pubblico.

La questione del rapporto tra pubblico e privato, tra poteri pubblici e iniziativa dei singoli è una questione certamente decisiva, che noi abbiamo visto in connessione con il tema del federalismo non perché attiene al problema del federalismo, ma perché attiene al problema dello

Stato. Quindi, la forma di Stato si definisce certamente anche in riferimento al rapporto tra poteri pubblici e poteri privati; per la forma federale ciò non avviene necessariamente in modo consequenziale. La bicamerale ha esaminato il tema in due modi molti diversi: a maggio si è approvato un testo con una maggioranza politica; a novembre un testo con un'altra maggioranza politica. Sono certo che il tema del rapporto pubblico-privato sarà molto presente nel dibattito. È bene che si abbia chiaro che la soluzione complessiva attiene alla natura dello Stato che si vuol configurare, non necessariamente al tema del federalismo. Quindi, è una connessione dovuta al fatto che l'articolo che ne tratta — l'articolo 56 — è compreso nella parte che noi definiamo di federalismo, ma, tecnicamente, culturalmente e politicamente, precede la questione del federalismo.

Nella relazione che accompagna il testo sottoposto all'esame della Camera ho indicato, nei termini che ho ritenuto possibili, anche le questioni tecniche poste dagli articoli dal 55 al 63, che configurano il titolo I della seconda parte della Costituzione, quello che genericamente chiamiamo il problema del federalismo. In questo momento, mi è sembrato opportuno indicare le questioni decise — e che mi auguro restino confermate — e soprattutto le questioni da decidere, che sono tutte aperte a soluzioni tali che, se fossero accolte le spinte ad una trasformazione federalistica, consentirebbero di attribuire al prodotto finale del nostro lavoro una dignitosa definibilità di ordinamento « federalistico » della Repubblica.

Mi auguro che così sia e che Camera e Senato così riusciranno a fare, anche perché sono convinto che, al di là della coerenza e della pulizia lessicale (molte volte non raggiunta, anche per il modo non facile di lavorare in bicamerale), Camera e Senato riescano ad introdurre un elemento in più, che forse in qualche misura non è stato sufficientemente percepito dagli italiani nel corso di questi mesi.

Occorre il senso del cambiamento e il presidente D'Alema ha indicato la direzione di marcia complessiva: accentuare complessivamente i poteri del cittadino nei confronti dei pubblici poteri. Questo è il filo conduttore della strategia di riforma. Mi sembra che occorra un supplemento di capacità di parlare al cuore degli italiani; Camera e Senato sono anche chiamate a questo compito. Se riusciremo a parlare, meglio di quanto abbiamo saputo fare, al cuore degli italiani, avremo più possibilità di vedere il referendum finale con esito favorevole alla riforma della Costituzione. Grazie, Presidente (*Applausi*).

PRESIDENTE. La ringrazio, senatore D'Onofrio.

Ha facoltà di parlare il relatore sulla forma di governo e sulle pubbliche amministrazioni, senatore Salvi.

CESARE SALVI, Relatore sulla forma di governo e sulle pubbliche amministrazioni. Signor Presidente, onorevoli deputati, l'innovazione più rilevante della nuova forma di governo che la Commissione bicamerale propone, quella che più ha colpito e fatto discutere, è certamente l'elezione diretta del Presidente della Repubblica. Se la proposta sarà approvata, gli italiani, per la prima volta nella loro storia, eleggeranno il Presidente della Repubblica, il Capo dello Stato che rappresenta l'unità della nazione.

Tutti i cittadini che abbiano almeno quarant'anni potranno essere candidati. Chi potrà presentare la candidatura a Presidente della Repubblica? La Commissione bicamerale ha ritenuto che debba essere prevista la più ampia apertura democratica. I candidati potranno quindi essere espressi dalle forze politiche, attraverso i loro gruppi parlamentari, ma anche da eletti — come sindaci, consiglieri regionali, parlamentari nazionali ed europei — che abbiano raccolto fra loro un numero adeguato di firme. Ma è prevista una terza possibilità: 500 mila cittadini potranno presentare un loro candidato indipendentemente dalle decisioni dei par-

titi politici. Questa terza ipotesi non era inizialmente prevista; abbiamo deciso di aggiungerla, per evitare anche l'ombra del dubbio di una diffidenza reciproca tra cittadini e forze politico-parlamentari. Il dubbio cioè che nel momento in cui il Parlamento attribuisce agli italiani il potere di eleggere direttamente il Presidente della Repubblica, intenda riprendere questo potere con l'altra mano, attraverso il controllo delle candidature.

Potranno votare per eleggere il Presidente della Repubblica tutti gli italiani che abbiano raggiunto la maggiore età. Le elezioni si svolgeranno con il sistema del doppio turno con ballottaggio, ben noto ai cittadini perché è lo stesso che viene applicato per l'elezione dei sindaci.

Per assicurare la massima democrazia alle elezioni, le norme prevedono che tutti i candidati possano disporre di pari risorse economiche per la campagna elettorale (il cui tetto dovrà essere fissato dalla legge), che vi sia eguaglianza di tempo nelle presenze televisive e che la legge sul conflitto di interessi impedisca che si possano determinare situazioni di incompatibilità tra interesse privato ed interesse pubblico in chi partecipa alla competizione per la Presidenza della Repubblica.

Una volta eletto, il Presidente della Repubblica avrà davanti a sé una prima scelta da compiere: potrà confermare la maggioranza ed il Governo in carica, oppure potrà indire nuove elezioni parlamentari. Perché si è previsto questo potere, che pure ha suscitato qualche controversia? Perché il Presidente della Repubblica possa valutare se nel voto popolare che lo ha eletto alla suprema carica dello Stato si esprima anche la richiesta dei cittadini di un cambiamento di indirizzo politico. Il Presidente della Repubblica non potrà essere, egli medesimo, colui che direttamente rappresenta questa volontà, dato che la proposta della Commissione bicamerale non gli attribuisce dirette funzioni di governo, ma, certo, ne potrà esserne l'interprete. Se lo ritiene, quindi, indirà elezioni parlamentari.

A quel punto, la parola tornerà ai cittadini: saranno loro a decidere, votando per il Parlamento, quale maggioranza dovrà assumere la guida del Governo e del paese; ed è rispettando questi risultati elettorali, quelli per il Parlamento — come dice la nuova norma costituzionale — che il Presidente della Repubblica nominerà il Primo ministro.

Ovviamente, la regola per la quale la nomina del Primo ministro deve avvenire tenendo conto dei risultati elettorali, ha portata generale: alla guida del Governo sarà indicato il leader della coalizione o del partito al quale i cittadini abbiano attribuito il maggior numero di consensi.

Per questa via, attraverso la sovranità popolare, si incardinano i tre soggetti politico-istituzionali che caratterizzano il sistema e che sono tutti diretta espressione del voto dei cittadini: il Presidente della Repubblica, Capo dello Stato; il Primo ministro, il quale dirige l'azione del Governo con la sua maggioranza; il Parlamento. Ed è l'equilibrio tra questi tre poteri che costituisce il connotato essenziale del testo che si propone.

Il Primo ministro, una volta nominato dal Presidente della Repubblica, si presenta alla Camera dei deputati per l'esposizione del programma del Governo. Il testo della bicamerale prevede che il rapporto fiduciario intercorra tra il Governo e la Camera e non anche il Senato, aspetto centrale di quella riforma del bicameralismo della quale parlerà tra poco la collega Dentamaro.

Se la Camera non esprime la sfiducia, si avvia l'esperienza di Governo. A questo punto, il Presidente della Repubblica si ritira da funzioni direttamente politiche, con la parziale eccezione della politica estera e di difesa (sulla quale tornerò tra un momento), e spetta al Primo ministro ed alla sua maggioranza dimostrare la capacità di governare e di attuare il programma voluto dagli elettori.

Per garantire meglio la governabilità, la riforma costituzionale prevede numerose innovazioni. Oltre al nuovo Parlamento, reso più snello ed efficiente, segnalo la nuova disciplina dell'assetto di Governo,

che dà al Primo ministro un ruolo centrale e poteri effettivi di direzione dell'azione politica di Governo.

Durante la legislatura, la funzione di governo in senso proprio appartiene al Primo ministro ed alla sua maggioranza, come del resto accade in tutte le democrazie europee, anche quelle di tipo semipresidenziale. Per la politica estera e di difesa è però previsto un ruolo peculiare per il Presidente della Repubblica ed è a tal fine istituito un nuovo organo, il Consiglio superiore per la politica estera e di difesa, da lui presieduto.

Perché si ritiene giusto che il Presidente della Repubblica presieda e concorra alla formazione delle grandi scelte in materia di politica estera e di difesa? Per due ragioni fondamentali: la prima è che la politica estera e la difesa sono grandi scelte, che riguardano l'intera nazione e richiedono un consenso che va oltre la maggioranza di Governo; in secondo luogo, perché si tratta di scelte di lunga durata, oltretutto, fortunatamente, molto solide nel nostro paese: la scelta di una politica di pace all'interno delle organizzazioni internazionali a ciò preposte e la scelta per l'unità europea.

Sono politiche di lunga durata, che richiedono la capacità di tenere fede ad impegni di medio-lungo periodo al di là delle alternanze di Governo.

Ho detto che, nella normalità del sistema, il Presidente della Repubblica è estraneo a funzioni politiche dirette di governo. Ciò non vuol dire, come qualcuno ha sostenuto, che sia privo di attribuzioni rilevanti, anche politiche. Può pensare il contrario solo chi, mostrando però in tal modo di non conoscere bene l'effettivo funzionamento della democrazia, ritiene che funzioni politico-istituzionali di alto rilievo siano solo quelle di governo. Basta, del resto, leggere i poteri che la Commissione bicamerale ha espressamente previsto, e che più ampiamente illustro nella mia relazione scritta, e considerare che per molti di essi non è più richiesta la controfirma governativa, per rendersi conto di ciò.

Oltre all'esercizio costante di tali poteri presidenziali, c'è da segnalare che il Presidente della Repubblica torna a svolgere funzioni direttamente politiche ogni qualvolta si determini una situazione di crisi del rapporto tra il Primo ministro e la maggioranza parlamentare. Il Presidente della Repubblica, in tal caso, interviene, ma lo fa sempre in quanto sollecitatore, con autonoma volontà, della decisione di altri organi, non in quanto titolare di un potere proprio di governo. Se, ad esempio, il Primo ministro si dimette o se il Governo viene sfiduciato dal Parlamento, spetta al Presidente della Repubblica decidere se ricorrere al giudizio dei cittadini, indicando le elezioni, o se individuare una differente soluzione. Nel primo caso, la decisione sul Governo tornerà ai cittadini; nel secondo caso, sarà comunque necessario il consenso parlamentare.

Queste sono le linee di fondo del nuovo sistema che si propone al paese per la forma di governo. Non è una novità nel dibattito costituzionale italiano. Una simile soluzione fu proposta più volte nell'ormai ventennale dibattito sulle riforme costituzionali. Vorrei qui ricordare la proposta formulata negli anni ottanta da Giuliano Amato e quella più recente dell'attuale ministro Antonio Maccanico. Non è una scelta che nasce dal caso, da un colpo di mano di un gruppo parlamentare o da una cena di irresponsabili commensali, come qualche cronaca politica di basso profilo vorrebbe far credere. È una delle due proposte che la Commissione bicamerale mi incaricò di predisporre fin dall'inizio dei suoi lavori, accanto a quella del Governo del Primo ministro, scartando altre ipotesi che pure erano sul tappeto: presidenzialismo all'americana, elezione diretta del Primo ministro, cancellierato.

Nessuna improvvisazione, quindi, e tuttavia dei dubbi, delle obiezioni alle quali è giusto e necessario che il Parlamento dia una risposta.

Provo rapidamente a ricordarne tre in questa sede. Qualcuno si domanda perché si sia deciso di prevedere l'elezione diretta del Presidente della Repubblica e non di

colui che ha poteri di governo, vale a dire il Primo ministro. La risposta a tale obiezione è che alla Commissione sembra giusto che i cittadini siano chiamati direttamente a scegliere con il proprio voto la massima carica istituzionale, colui che, in quanto rappresenta l'unità nazionale, deve rappresentare tutti i cittadini italiani.

D'altra parte, si è voluto che il potere di governo si mantenesse nell'ambito del Governo parlamentare. Non più, certo, il vecchio parlamentarismo puro, ma un sistema parlamentare nuovo, moderno, dinamico, di tipo europeo. In questo sistema, per quanto riguarda le funzioni di governo, i cittadini votano per il Parlamento e, per tale via, con una legge elettorale maggioritaria, scelgono la maggioranza e chi la deve guidare, ma non eleggono direttamente il Primo ministro; né, del resto, alcun paese europeo prevede l'elezione diretta del Primo ministro, mentre la grande maggioranza prevede, come dirò fra un momento, quella del Presidente della Repubblica.

Una seconda obiezione che viene mossa è quella del rischio di conflitto fra il Presidente della Repubblica ed il Primo ministro. Certamente il rischio c'è, come c'è il rischio del conflitto fra tutti gli organi costituzionali. Il compito dei testi costituzionali è regolamentare prevedendo possibili conflitti, stabilire con norme giuridiche i percorsi, le procedure, gli ambiti rispettivi di competenza.

Il problema esisteva ed esiste, non sarà certamente il fatto che il Presidente della Repubblica sia eletto direttamente dal popolo a mutarne la natura, ma se c'è il timore del rischio di conflitti, nel dibattito parlamentare si indichi dove, in quali norme specifiche questo rischio possa annidarsi, quale debba essere la soluzione per consentire, se non di eliminarlo (il che è impossibile con qualunque sistema, se non quello dell'armonia, che alcuni filosofi utopisti hanno ideato, ma con effetti pratici, quando hanno tentato di applicarlo, non entusiasmanti), certo di ridurlo al minimo.

Una terza obiezione viene da settori della sinistra, ma non solo: il rischio di un

presidenzialismo foriero di derive plebiscitarie e di tendenze autoritarie. In proposito va detto con chiarezza che il sistema proposto dalla bicamerale non è il presidenzialismo: il presidenzialismo c'è quando il Capo dello Stato è anche Capo del Governo e quindi non esiste un Primo ministro o un Presidente del Consiglio. In Europa, nessuna nazione ricorre a questo sistema: è molto diffuso in America, ha dato ottima prova di sé in una grande democrazia — gli Stati Uniti —, ha dato pessima o scadente prova di sé in altre realtà — alcune delle nazioni sudamericane —, in ogni caso nessuno lo ha proposto e non è il presidenzialismo, comunque, la proposta di forma di governo che la bicamerale presenta al Parlamento.

C'è, però, chi teme che comunque l'elezione diretta del Presidente della Repubblica comporterebbe rischi plebiscitari, derive autoritarie, tentazioni di potere personale nell'eletto. È una preoccupazione di cui tener conto nello scrivere le norme, soprattutto per quanto riguarda la fase della campagna elettorale, ed ho ricordato la necessità di disciplinare il conflitto di interessi, le spese elettorali, la partecipazione alla campagna radiotelevisiva, tutte norme che la bicamerale ha previsto. Oltre questo, però, non credo che la preoccupazione vada condivisa.

L'elezione diretta di un Capo dello Stato senza poteri diretti di governo è il sistema più diffuso in Europa, è il sistema che ha consentito a grandi nazioni europee una positiva e serena transizione dalla dittatura alla democrazia, come in Romania, in Polonia, in Portogallo. Non si comprende perché soltanto in Italia i cittadini non dovrebbero essere maturi, perché solo la nostra democrazia non dovrebbe essere matura per questa scelta.

L'elezione diretta del Presidente della Repubblica, dopo la seconda guerra mondiale, non fu adottata dalla Germania e dall'Italia, perché queste due nazioni uscivano da terribili esperienze dittatoriali e usarono saggiamente le più grandi cautele; ma sono trascorsi cinquant'anni e non credo si possa dire che gli italiani, in

cinquant'anni di elezioni politiche e di referendum, abbiano dato prova di comportamenti irrazionali, si siano mostrati preda di suggestioni demagogiche. Sono convinto che la democrazia italiana, i cittadini italiani, gli elettori italiani siano maturi ed abbiano il diritto, come la maggior parte dei loro concittadini europei, di eleggere direttamente la suprema carica dello Stato. Credo sia giusto che sull'intero territorio nazionale, dal nord al sud, tutti gli italiani possano esprimere la loro comune identità nazionale, votando per scegliere chi dovrà rappresentare, una volta eletto, l'Italia intera e non questa o quella parte del paese, non questo o quel partito politico.

D'altra parte, quella che la bicamerale propone è la soluzione che prevale in Europa. Delle democrazie europee, otto sono monarchie; delle restanti ventotto, diciassette fanno eleggere direttamente dai cittadini il Presidente della Repubblica: in nessuna di queste (nemmeno in Francia, dove pure sono maggiori i poteri presidenziali) il Presidente della Repubblica ha poteri di governo, come sa chiunque scorra le cronache quotidiane. Delle dieci nuove costituzioni europee dell'ultimo ventennio, dei dieci nuovi testi costituzionali o loro riforme approvati in Europa nell'ultimo ventennio, per nazioni con popolazione comparabile a quella italiana — superiore ad otto milioni di abitanti — sette su dieci adottano un modello del tipo di quello proposto dalla bicamerale. In Europa nessuna costituzione prevede invece l'elezione diretta del Primo ministro. Con la proposta della bicamerale siamo quindi nel grande filone del più moderno costituzionalismo europeo. Siamo in Europa, un'Europa che non può essere soltanto moneta, e l'Italia non pensa di risolvere i suoi problemi europei soltanto con la moneta unica. È per questo che nella proposta della bicamerale si sancisce la scelta europea, ma è anche per questo che occorrono le riforme costituzionali.

Noi dobbiamo dare all'Italia un sistema politico e costituzionale di tipo europeo, moderno, efficiente e democratico.