

questioni più per ricercarne le soluzioni che per utilizzarle come sede di scontro.

Poi durante i lavori della bicamerale c'è stata la « staffetta », ma io considero anche questa naturale. L'onorevole Fini, che aveva assunto posizioni costituenti, si scoprì poi disponibile anche ad altro. È positivo: non dobbiamo precluderci la speranza che ognuno di noi possa ravvedersi, onorevole Mancuso: neppure lei dovrebbe disperare circa la possibilità, ad un certo momento, di far subentrare la riflessione all'invettiva, perché questa non porta da nessuna parte! L'invettiva è legittimata solo da chi si identifica con la divinità e neppure chi si identifica con la divinità ha questa presunzione: s'immagini quando l'invettiva è legata solo ai mutevoli umori delle persone!

Risolse, a mio avviso — gliene ho dato atto in privato, in pubblico, dovunque — un punto difficile del lavoro della bicamerale, perché ci trovammo ad aver deciso l'elezione diretta del Presidente della Repubblica con l'orientamento maggioritario che pensava di fare un'altra scelta. È stata l'incursione della lega che ha cambiato l'orientamento: lo dico qua e credo nessuno possa muovere censure. Da un punto di vista sostanziale quel voto era molto discutibile perché il voto non è la raccolta della quantità del consenso (Aristotele queste cose ce le ha insegnate da secoli), ma esso è legato alle opinioni. Il voto della lega, invece, fu una quantità che pesò: da assalitori, da guastatori. E — perché non dirlo? — avemmo un momento di grande incertezza: il problema si risolse — è agli atti della bicamerale — con la dichiarazione del Polo. Fini parlò, infatti, per nome e per conto del Polo: è agli atti! Poi questo Polo è una cosa così confusa: a volte c'è, a volte non c'è, a volte lo vogliono fare... Ma là c'era!

MASSIMO D'ALEMA, *Presidente della Commissione parlamentare per le riforme costituzionali*. Almeno fu dichiarato!

CIRIACO DE MITA. A nome del Polo Fini dichiarò che l'elezione diretta del Capo dello Stato non comportava l'attri-

buzione allo stesso di poteri di governo e noi abbiamo lavorato su questa ipotesi.

Ecco dunque le decisioni, che sono quasi unanimi. Su tale posizione, infatti, dissentì soltanto il gruppo di rifondazione comunista, mentre tutti gli altri si espressero favorevolmente.

Presidente, è terminato il tempo a mia disposizione?

PRESIDENTE. Le concedo un supplemento per ottenere la sua benevolenza, alla quale tengo molto.

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo e sulle pubbliche amministrazioni*. Per effetto intimidatorio!

CIRIACO DE MITA. Purtroppo da quell'orologio sembrava che fosse mezzogiorno...

PRESIDENTE. Io ne ho uno che è più spietato! Comunque continui, non siamo così fiscali, almeno io!

CIRIACO DE MITA. Dovremmo allora discutere su questo argomento.

All'onorevole Salvi vorrei dire che le obiezioni, che si muovono a questa posizione un po' indefinita, perché nella norma è tale, tra la funzione del Presidente e quella del Governo parlamentare che abbiamo conservato, non è un'obiezione da liquidare. Non la spiego né la raccolgo con chi, individuando la difficoltà, vuole cambiare la decisione, ritenendo che siccome c'è questa difficoltà, dobbiamo eleggere il Presidente del Consiglio.

Tra le novità del movimento dei sindacati c'è indubbiamente qualche stravaganza, come in tutte le cose nuove che sorgono, però questa non mi pare sia nella logica della decisione della Commissione bicamerale. Invece rispetto all'altra novità, il potere del Presidente della Repubblica e la conservazione del governo parlamentare (perché questa è la decisione), abbiamo il dovere di introdurre non tante norme (quelle costituzionali peraltro sono poche) purché siano chiare.

Allo stato attuale, intravedo qualche possibilità di equivoco. In Commissione bicamerale mi sono sforzato inutilmente di farlo presente; quindi, da questo punto di vista sono legittimato a sollevare la questione anche in tale sede.

Se il governo parlamentare deriva la sua forza e la sua esistenza dalla fiducia del Parlamento, comunque data, essa esiste, anche se abbiamo previsto che nella sua formazione possa essere presunta (visto che si può votare la sfiducia, vuol dire che essa è implicita), ma una fonte di legittimazione non meno rilevante è quella del consenso elettorale. Infatti è previsto che il Capo dello Stato dia l'incarico di formare il Governo con riferimento al risultato elettorale, il quale legittima la maggioranza e l'eventuale Presidente del Consiglio. Quindi, la fiducia, da un punto di vista sostanziale, c'è.

Perché allora non perfezionare la norma che consente di garantire la stabilità dell'esecutivo? Il problema del governo parlamentare è la stabilità dell'esecutivo. Non si può immaginare — accenno solo a questo argomento che nelle mie intenzioni doveva essere il punto centrale del mio intervento — che il Parlamento possa diventare il coro muto nell'ordinamento costituzionale nuovo che ci diamo.

Sollevo peraltro alcune preoccupazioni sulle modifiche regolamentari che ci siamo dati, perché se esse sono funzionali soltanto a registrare le decisioni del Governo, ritengo che la funzione del Parlamento, come momento della rappresentanza in una democrazia della partecipazione, non venga valorizzata e che si vada in una direzione — questa sì — oggettivamente rischiosa.

Onorevole Salvi, i costituenti non adottarono la forma del parlamentarismo puro; essi, rispetto alla forma di Governo parlamentare, si posero il problema della stabilità e non lo risolsero, ma pure loro avevano la consapevolezza della sua esistenza. Chi ha risolto il problema nel primo ventennio — questo dovrebbe farci riflettere — fu la concezione delle coalizioni degasperiane, che organizzò un sistema proporzionale con effetti maggiori-

tari. L'ipotesi della competizione di coalizioni in contrapposizione faceva vincere una coalizione e la nostra forma di Governo ha resistito bene. La stabilità di Governo vi è stata fino a quando il sistema politico non è cambiato.

Voglio dire perciò all'onorevole Mussi, ma credo di doverlo dire all'onorevole D'Alema, di stare attenti e di non illudersi sul fatto che le coalizioni si formino con le coercizioni dei sistemi elettorali.

Le norme, costituzionali e non, sollecitano comportamenti. Quando nella nostra testa subentra l'illusione che la norma sostituisca i comportamenti, in realtà non si va molto lontano.

Concludo ringraziando il Presidente per la sua benevolenza.

PRESIDENTE. Anche i colleghi!

CIRIACO DE MITA. Credo che, se nella discussione sulla forma di governo perfezionissimo le norme che garantiscono la stabilità dell'esecutivo con l'ipotesi di un sistema elettorale che elegga la maggioranza (non è argomento di discussione e non ho il tempo per trattarlo, ma il problema esiste), tutte le cose che si paventano non avranno senso. E non è detto (il relatore Salvi lo ha ripetuto e lo ha spiegato) che i Presidenti della Repubblica eletti siano in contraddizione con gli ordinamenti esistenti. Non riesco a capire perché vi dovrebbe essere questa contraddizione.

Credo che il lavoro del Parlamento potrà essere utile per una riflessione serena, per un concorso responsabile, per una competizione tra i partiti e gli uomini che sono nei partiti al fine di utilizzare la propria intelligenza per risolvere un problema e non per impedirci di risolverlo (*Applausi dei deputati dei gruppi dei popolari e democratici-l'Ulivo e della sinistra democratica-l'Ulivo — Congratulazioni*).

PRESIDENTE. La ringrazio, onorevole De Mita. Le ho consentito di parlare sette minuti in più e questo dimostra che non sono poi così avaro di simpatie nei suoi confronti! Dovrò però consentire che an-

che altri colleghi, se vorranno esaurire i loro interventi, abbiano il tempo di farlo, perché a volte dispiace interrompere gli oratori.

È iscritto a parlare l'onorevole Apolloni. Ne ha facoltà.

DANIELE APOLLONI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, cambiano le sedi e gli argomenti all'ordine del giorno, ma la sostanza non cambia. Quale sostanza? Quella della fasulla democrazia che regna a Roma, quella stessa democrazia con la quale oggi, in quest'aula, sono concessi sette, forse otto miseri minuti ad un rappresentante della lega nord per l'indipendenza della Padania, di quella fetta d'Italia che da tempo ormai ha detto « basta » all'ingiustizia all'italiana.

Non c'è tempo per chi vuole esprimere il libero pensiero di una fetta d'Italia che proprio in questi giorni ha denunciato il vostro regime pseudodemocratico sulla questione delle quote latte. In questi giorni la forza, la vera forza genuina di questa fetta d'Italia è salita finalmente a galla per ribadire ciò che una certa schiera di lavoratori ha fatto in quel di Vancimuglio, e non solo in quella zona.

Da soli contro tutti, contro quelle stesse pseudoistituzioni che secondo l'opinione dell'italiano medio vorrebbero sembrare democratiche, salde e stracolme di senso del diritto, ma che in realtà hanno dimostrato come la vostra democrazia si sia rivelata nel suo più feroce aspetto dittatoriale, tipico del più classico degli Stati di polizia.

Con questo, signor Presidente e onorevoli colleghi, voglio dire che la lega nord per l'indipendenza della Padania è qui per farvi rendere conto di come la revisione della seconda parte della Costituzione italiana deve fare i conti con una tappa obbligatoria. E questa tappa si chiama autodeterminazione. Se l'autodeterminazione ci fosse stata prima dei vergognosi interventi della polizia ai danni dei coltivatori, a quest'ora il Governo italiano non avrebbe fatto la meschina figura che ha fatto sghignazzare i partner europei.

La lega nord per l'indipendenza della Padania aveva sottoposto da tempo alla Commissione bicamerale una proposta di legge costituzionale, che purtroppo non ha avuto il benestare del Presidente della Camera, la quale prevedeva norme per lo svolgimento di un referendum sull'autodeterminazione. Abbiamo anche proposto di inserire nella Costituzione la frase: « Pubblico e privato sono due sfere parimenti sovrane e se tra queste due sfere sorgono conflitti decide la volontà popolare attraverso un referendum ».

Il significato, la *ratio* era tanto semplice quando fondamentale. L'autodeterminazione indica il diritto naturale dei popoli di darsi un regime politico interno, nonché il diritto delle popolazioni di acquisire l'indipendenza. Del resto non stupiamoci se al principio di autodeterminazione si sono rifatte in questi ultimi anni molte comunità che intendono distaccarsi dagli Stati di cui fanno parte.

Il federalismo è fonte di unione, non di separazione come tanti vogliono insinuare nei nostri confronti. Noi vogliamo anticipare in Padania il modello federalista spagnolo. È la stessa Costituzione spagnola a prevedere comunità autonome alle quali sono attribuite diverse competenze in esclusiva, cioè nelle quali lo Stato centrale non può interferire. Ma soprattutto, l'organizzazione territoriale del Regno di Spagna è basata su autonomia a geometria variabile. La Costituzione iberica prevede cioè il perseguimento da parte delle dirigenze delle comunità autonome di un progressivo ampliamento del proprio grado di autonomia. Così, se inizialmente era apparsa la necessità di accordare un grado spiccato di autonomia alle nazionalità storiche (i catalani, i baschi e i galiziani), alle altre aree non era stata preclusa la possibilità di intraprendere con il tempo una strada analoga, accedendo di conseguenza ad uno *status* di autonomia. Nel 1993 il Parlamento spagnolo ha votato una legge che assegna le dieci comunità più vicine all'autogoverno. Da allora queste ultime si danno da

fare per allargare di nuovo lo scarto, cercando di strappare a Madrid ulteriori poteri.

Ma non c'è solo Spagna: anche Scozia e Canada. Tre fulgidi esempi sui quali fareste bene a meditare profondamente.

Signor Presidente, onorevoli colleghi, è evidente che la riforma costituzionale è viziata sin dall'origine. Anzi, si sono voluti introdurre concetti che poco hanno a che fare con l'autodeterminazione e molto con il sistema centralista. Ciò, sin dal primo articolo; la Repubblica, che non viene definita federale, è formata da regioni, province, comuni e dallo Stato. Dallo Stato? Ecco il vostro zampino, il tentativo di costituzionalizzare l'immortalità dei ministeri romani. Francamente non si capisce poi la scelta di prevedere nel testo costituzionale che Roma sia la capitale della Repubblica, visto che tale precisazione non era presente nemmeno nel testo del 1948.

Concludo, ribadendo il concetto che una Costituzione veramente democratica deve contenere il diritto di un gruppo o di una nazione in qualsiasi modo formatasi a staccarsi da uno Stato o a scrollarsi di dosso il governo cui è sottoposto. La legge di riforma della Costituzione italiana è una farsa, né più né meno. Il perché lo si capisce sin dall'inizio del testo, ovvero dal titolo « Ordinamento federale della Repubblica ». Dunque, un clamoroso e vergognoso tentativo di fare finta di cambiare qualcosa. Sono invece sicuro che nulla di sostanziale cambierà, riforma o non riforma. In questo Stato, ancora così centralizzato, chi detiene il potere a Roma può gestire un potere enorme perché tutto deve passare al vaglio di Ulivo, Vaticano, sindacati e grandi industrie, assolutamente restii all'idea di cambiare qualcosa. Il fatto di non avere volutamente indicato uno schema federalista in questa riforma costituzionale è innanzitutto una colpa oltre che un limite molto grave, che non potrete negare all'alba del giorno in cui la Padania sarà cosa fatta (*Applausi dei deputati del gruppo della lega nord per l'indipendenza della Padania*).

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

CLAUDIA MANCINA. Presidente, colleghi, nelle settimane che hanno preceduto l'inizio di questo dibattito è giunto da più parti l'invito a non « blindare » il testo del progetto elaborato dalla Commissione bicamerale e ad operare numerosi interventi di modifica. Si è proposto di revocare la scelta del semipresidentialismo e di ritornare al premierato.

Si è avanzata la richiesta di sezionare il referendum finale in più consultazioni. Di certo, il testo non è « blindato », né potrebbe esserlo: le Assemblee, ovviamente, sono sovrane e, del resto, è compito del Parlamento farsi attento ascoltatore e interprete delle sollecitazioni che vengono dalla pubblica opinione e dagli esperti. Siamo peraltro consapevoli, come è emerso fin dalle relazioni introduttive, che alcune critiche sono fondate e devono avere risposte positive.

In primo luogo, l'assetto federale deve essere reso più fluido e più operativo. Non serve certamente al paese un federalismo che moltiplica i vincoli burocratici e sovrappone i soggetti e i momenti delle decisioni. Soprattutto, nell'attuale testo manca la proiezione del federalismo nel centro politico nazionale, cioè manca quella Camera federale che con tanta insistenza viene rivendicata dalle comunità locali, che nel nostro paese sono già una realtà viva e forte, e che hanno bisogno di soluzioni istituzionali che ne liberino le energie. Spero che l'Assemblea farà la scelta che la Commissione non ha saputo o non ha voluto fare, cioè la scelta di un Senato federale.

Ci sono negli emendamenti presentati dalla sinistra democratica e da altri gruppi e anche in quelli proposti alla Commissione dai rappresentanti delle regioni e delle comunità locali due soluzioni: quella di un Senato misto e quella di un Senato eletto contestualmente ai consigli regionali, e perciò sganciato dalla dinamica politica nazionale e legato invece a quella regionale. Mi dichiaro più favorevole a questa seconda ipotesi, mentre

considero troppo forzata una terza ipotesi pur presente: la traduzione in italiano del *Bundesrat*, che ieri il collega Bressa ha difeso con tanta passione e perspicacia. È forse utile in questo caso trovare una soluzione nuova. Quel che conta, comunque, è rispondere in modo non evasivo all'esigenza di prevedere un luogo politico di raccordo tra il sistema nazionale e il sistema del federalismo. Altrimenti, l'intenzione che ha presieduto e presiede ai nostri lavori, di articolare l'unità nazionale in modo più efficace e più moderno, potrebbe rovesciarsi nel suo contrario e favorire le tendenze alla rottura di quell'unità, che pure sono presenti. Mi auguro che su questo punto saremo in grado di raggiungere una soluzione comune; l'insieme del dibattito mi pare autorizzi fiducia.

Altrettanto importante mi sembra arrivare a definire l'elezione diretta del presidente della regione, senza la quale il soggetto principale del federalismo, cioè la regione, sarebbe troppo debole.

Sul punto relativo alla forma di governo le posizioni sono più distanti e talvolta conflittuali, e mi riferisco ovviamente anche a posizioni espresse al di fuori di questo Parlamento. La forma di governo proposta dalla Commissione — a seguito di un voto che il presidente D'Alema ha definito « rocambolesco » — è quella di un semipresidenzialismo temperato, come è stato detto, cioè una versione mitigata del modello francese. Essa suscita molte riserve e ostilità, anche per via del modo in cui la Commissione è pervenuta a questa scelta. Se ne è parlato anche poco fa da parte dell'onorevole De Mita.

Ma vorrei ricordare a questo proposito che senza la lega le due ipotesi, premiato e presidenzialismo, sarebbero uscite quasi alla pari dal voto. E vorrei ricordare che per alcune settimane prima di quel voto la Commissione si era inutilmente misurata con la difficoltà di trovare soluzioni tecniche per definire un premiato senza elezione diretta del *premier*; un'elezione diretta che risultava inaccettabile a quegli stessi che oggi sono contrari all'elezione diretta del Presidente.

Insomma, voglio dire che il voto della lega ha avuto un effetto così esplosivo perché c'era di fatto un'*impasse* della Commissione. Mi pare mistificante attribuire invece al voto della lega un valore quasi miracoloso in quella circostanza. E questo è importante anche per il futuro. Voglio dire che lo spazio che avrà l'azione di disturbo della lega sarà commisurato alla mancanza di un accordo e di una precisa direzione politica da parte delle forze che hanno guidato il lavoro della bicamerale.

Ritengo che l'elezione diretta del Presidente sia di gran lunga preferibile a quella del *premier*, perché non ha i caratteri di rigidità che sarebbero propri di un'elezione diretta del Primo ministro, modello che peraltro, come è noto, non esiste in nessuna delle grandi democrazie europee, ma soltanto in Israele.

La figura del Presidente, così come emerge dal testo della Commissione bicamerale, è equilibrata e coerente ed appare omogenea a molti casi europei. Tuttavia, è mia opinione che i poteri del Capo dello Stato eletto direttamente debbano essere ampliati.

Il pregio della soluzione semipresidenziale sta nella sua flessibilità, che consente, secondo equilibri politici, una gamma di varianti interne, da un ruolo dominante del Presidente ad un ruolo dominante del Primo ministro, anche se il rapporto maggioranza parlamentare-Governo resta saldo.

La soluzione semipresidenziale si può escludere se si ritiene che gli svantaggi della flessibilità siano superiori ai vantaggi. Se, però, si sceglie questa strada, è sbagliato — a me sembra — incamminarsi rinunciando proprio alla sua maggiore dote. Flessibilità vuol dire ampliare il potere di scioglimento, che non rinvia all'idea di un potere autoritario ma all'arbitraggio decisivo del suffragio universale.

È difficile disporre del valore dissuasivo del potere di scioglimento tipizzando *ex ante* tutti i casi in cui ce ne può essere bisogno, anche se gli sforzi del relatore Salvi, di integrare il caso di elezioni anticipate in seguito a nuove elezioni

presidenziali, così come quello del senatore Passigli, con il suo emendamento volto a far venire alla luce le crisi latenti, si sono mossi molto bene in questa direzione.

Ritenendo che il potere di scioglimento dovrebbe essere più ampio e non tipizzato, debbo dire fin d'ora che l'eliminazione di una o dell'altra di quelle due preziose norme — emendamento Salvi ed emendamento Passigli — mi porterebbe a giudicare inaccettabile il testo nel suo complesso, configurandosi una rigidità che porterebbe a seri pericoli di crisi di sistema, con un regolatore delle crisi eletto direttamente (il Presidente), ma impedito dalla Costituzione a svolgere fisiologicamente il proprio ruolo.

L'elezione diretta del Presidente ed i suoi poteri, che non sono di governo in modo diretto ed esclusivo ma di indirizzo politico, sono visti con preoccupazione da una parte delle forze politiche, soprattutto a sinistra. Agisce ancora — il senatore Cossutta lo ha detto esplicitamente — il timore dell'uomo forte, dell'uomo della provvidenza, timore che agì comprensibilmente nei costituenti; comprensibilmente, certo, ma sappiamo che fu proprio quel timore a produrre un meccanismo istituzionale di decisioni congiunte — come osserva Cassese — e, quindi, una democrazia bloccata, incapace di decidere.

Proprio da questa esperienza — lo dico ai colleghi di rifondazione — è nata l'esigenza della riforma costituzionale. Un paese moderno, un paese vitale, pieno di risorse sociali ed economiche, come l'Italia, con il Governo Prodi, nell'attuale fase politica si sta dimostrando, non può vivere nella camicia di forza di una democrazia bloccata; ha invece bisogno di una democrazia capace di decidere, che contemporaneamente è una democrazia più estesa e più aperta ai cittadini.

La partecipazione, che tanto sta a cuore alla sinistra tradizionale ma anche ai cattolici democratici — lo abbiamo appena sentito nelle parole dell'onorevole De Mita —, è certo un grande valore, ma anch'essa deve essere rivisitata.

È singolare identificare la partecipazione con la forza di decisione dei partiti e, quindi, con la connessa centralità del Parlamento. La partecipazione è più efficacemente collocata nella differenziazione delle rappresentanze, nella precisa individuazione di responsabilità dei governanti, nella chiarezza e nella trasparenza delle decisioni pubbliche. Soprattutto, la partecipazione deve oggi evolvere nel maggior potere dei cittadini, potere di scegliere direttamente il Governo insieme alla rappresentanza, grazie al sistema maggioritario, e una figura di Presidente, grazie all'elezione diretta; un Presidente che non sarà forse *super partes*, come ha osservato Cossutta, ma è certo che non lo è mai stato e non lo sarebbe mai neppure il Presidente eletto dal Parlamento.

Il Presidente eletto dal popolo certamente riceve dall'investitura popolare una capacità ed un dovere di rappresentanza unitaria del paese che nessuna elezione parlamentare potrebbe dargli.

È singolare, insomma, e nello stesso tempo rivelatore, il fatto che essere eletti con più del 50 per cento dei suffragi esprimibili dalla popolazione possa apparire più di parte rispetto all'ipotesi di essere eletti da una maggioranza parlamentare, sia pure qualificata.

C'è, dietro quest'idea, una profonda sfiducia nella capacità di scelta e di autodeterminazione dei cittadini, che è stata tipica di una certa sinistra, ma che sentiamo talvolta presente anche nei nostri colleghi popolari. Perché pensare che i partiti siano migliori e più saggi del popolo che rappresentano? Non è questa, mi pare, la nostra esperienza.

Non è mia intenzione evocare una mitica società civile migliore o più sana dei partiti. Al contrario, ritengo che società civile e società politica si specchino reciprocamente, ma una politica che si arroga un ruolo superiore, si ispira alla sfiducia verso i cittadini e quasi li considera dei minori, non fa altro che cedere alla tentazione oligarchica, che è strutturalmente propria delle élite politiche e che

è il nemico principale da abbattere, per un partito ed una persona politica che voglia fare cosa utile al suo paese.

La storia della sinistra peraltro non è così univocamente antipresidenzialista né così ciecamente legata al mito della centralità del Parlamento. Fin dal secondo dopoguerra, voci democratiche e voci di sinistra si sono levate per affermare il valore democratico del rafforzamento degli esecutivi, ammaestrate dagli eventi che avevano dato origine alle esperienze fasciste.

Nella prigionia impostagli dai collaborazionisti di Vichy il leader socialista francese Léon Blum, che già aveva guidato il Governo del fronte popolare, invitava, sin dal 1941, a non restaurare dopo la guerra il medesimo sistema che aveva condotto, per la sua debolezza e per il suo trasformismo, al crollo della democrazia e invitava, dunque, a non confondere democrazia ed assemblearismo. Anzi, Blum era molto netto, dopo aver ricordato la matrice liberale oligarchica del mito della centralità del Parlamento, nell'affermare che «ciò che non sopravviverà probabilmente all'esperienza borghese prolungata per più di un secolo è il sistema rappresentativo propriamente detto, cioè la delega totale della sovranità popolare alla Camera eletta e la sua concentrazione nelle Assemblee legislative».

Il filosofo cristiano Jacques Maritain, dal suo esilio americano, faceva la medesima analisi, e, comprendendo che l'ampliamento dei compiti dello Stato contemporaneo portava con sé inevitabilmente uno spostamento del baricentro dei poteri sul Governo. Scriveva: «sarebbe confondere gli ordini considerare l'esecutivo come un semplice organo di esecuzione degli atti di governo decisi dal legislativo. È l'esecutivo che governa in ultima istanza» e pertanto è più democratico quel sistema nel quale il consenso degli elettori arriva più lontano, arriva cioè all'elezione del Presidente della Repubblica, quel sistema in cui «la maggioranza e l'opposizione esprimono la volontà del popolo in due modi opposti ma complementari», in cui il Parlamento non è frammentato per

colpa del «cavallo di Troia della rappresentanza proporzionale» ed in cui il suo decisivo potere di controllo «non è legato alla possibilità di rovesciare il Governo».

Non mancarono echi di questa consapevolezza anche tra i costituenti italiani. Non mi riferirò al citatissimo Piero Calamandrei, ma alla lettura profetica di un costituente democristiano come Egidio Tosato, che ben conosceva sia i testi di Blum che quelli di Maritain e che, in coda alla seduta del 5 settembre 1946 della II Sottocommissione della Costituente, affermava che, in assenza di tutti i limiti costituzionali da lui previsti per evitare l'assemblearismo, avrebbe espresso senz'altro la sua preferenza per una forma di governo presidenziale.

L'idea di una elezione popolare diretta del Capo dell'esecutivo rinasce a sinistra in Francia negli anni cinquanta, come è noto. Nella tormentata vicenda francese, il destino del breve Governo Mendès-France del 1954-1955, che fu impallinato dal trasformismo parlamentare dopo avere in pochi mesi decolonizzato l'Indocina, provoca una nuova consapevolezza. La riforma di De Gaulle del 1958 e del 1962 non nasce come un fulmine a ciel sereno. Fin dal 1956 sono i professori della sinistra democratica a dibattere se sia preferibile l'elezione diretta del *premier* o del Presidente della Repubblica.

Così pure in Portogallo, in seguito ai forti consensi riscossi dal candidato indipendente antifascista nelle presidenziali del 1958, il regime autoritario di destra soppresse le elezioni presidenziali, tant'è che nel momento del ritorno alla democrazia negli anni settanta la restaurazione dell'elezione diretta fu proposta e voluta proprio dalla sinistra.

Rifondazione comunista farebbe bene a ricordare che anche i suoi elettori votarono in prevalenza per il maggioritario nel referendum del 1993. Ciò significa che la logica profonda delle grandi democrazie contemporanee, che supera, per ragioni democratiche e non solamente efficientistiche, una delega limitata alle Assemblee, è compresa nei suoi tratti essenziali dal corpo elettorale nella sua

interezza. Perché è vero esattamente il contrario di ciò che diceva ieri il collega Bertinotti evocando i rischi reali legati alla globalizzazione, di annullamento della sovranità popolare a favore di poteri irresponsabili. Proprio quei rischi, che sono reali, dovrebbero condurci a superare le lentezze e le indecisioni della ottocentesca centralità del Parlamento, rimasta sostanzialmente immutata nel nostro sistema fino ad ora, ossia dovrebbero condurci in direzione opposta a quella da lui proposta sulla base dei sacri dogmi del proporzionale e dell'ostilità alle elezioni dirette.

Vi è poi un'altra contraddizione. Se si vuole evitare un eccesso di concentrazione di potere nell'autorità più stabile del sistema, nel Presidente della Repubblica, la soluzione non sta nel comprimerne i poteri, ma nel prevenire le cause dello squilibrio, evitando la frammentazione politica e rendendo difficile l'uso dei poteri di veto, cioè evitando in primo luogo l'espansione del principio proporzionalistico nella legge elettorale, come propone l'ordine del giorno sulla legge elettorale che mina in modo strutturale l'impianto dell'intero progetto.

Vengo quindi al tema cruciale della legge elettorale, tema che dovrebbe essere in realtà estraneo alla nostra discussione, eppure pesa come un macigno sul cammino della riforma e sulla sua possibilità di arrivare ad un esito positivo. Si può osservare infatti che le critiche generalmente mosse alla forma di Governo sono di per sé contraddittorie e, molto spesso, inconcludenti, oscillando tra la tesi che il Presidente sia troppo debole e quella che sia troppo forte rispetto al Primo ministro. Tuttavia queste critiche trovano un fondamento, appunto, nell'ipotesi di legge elettorale che fa parte dell'accordo tra i partiti, una legge che darebbe vita ad un Parlamento frammentato e rissoso e quindi ad un Primo ministro debole, sui quali il Presidente della Repubblica si ergerebbe come unico punto fermo, unico potere intatto.

Il difetto che suscita la critica non è dunque, a mio parere, nella forma di

Governo disegnata, ma nella legge elettorale ipotizzata, una legge elettorale che, pur non avendo ancora preso corpo in una proposta precisa, manifesta però l'intenzione di riproporzionalizzare per quanto possibile il sistema elettorale, interrompendo quel processo di realizzazione del bipolarismo al quale è affidata la possibilità che l'Italia diventi un paese moderno e forte e occupi di pieno diritto il suo posto tra le democrazie europee, come già nel volgere di pochi anni, da quando il bipolarismo si è avviato, sta accadendo.

Interrompere il processo di bipolarizzazione, riportare in vita le coalizioni della prima Repubblica, fondate sul ricatto reciproco e sulla debolezza della guida politica, questo è l'effetto ed anzi lo scopo di quella legge elettorale che vorrebbe essere una legge maggioritaria. Ma quale concezione maggioritaria la ispira? Quella che ispirava la *loi scélérate*, vigente in Francia negli ultimi anni della IV Repubblica, che portò quel paese al collasso e fu poi superata dalla costituzione gollista? Quella che ispirava la nostra domestica legge-truffa, a sua volta modellata su quella francese appena citata? Non certamente la concezione del maggioritario che presiede alle grandi democrazie europee ed occidentali e che è fondata sulla scelta simultanea ed omogenea di rappresentanza e governo, attraverso il meccanismo limpido e trasparente dei collegi uninominali, a turno semplice o doppio.

La preferenza della sinistra democratica per il doppio turno è nota ed è stata riaffermata ieri con forza dall'onorevole Mussi nel suo intervento.

La presenza di questo progetto di legge elettorale nella nostra discussione sulla riforma costituzionale dimostra in modo inequivocabile che in gioco, nella lunga transizione italiana, non sono solo gli equilibri istituzionali, che devono subire un'evoluzione che è già conosciuta da tempo nei paesi europei e occidentali, ma forse soprattutto il ruolo e la funzione dei partiti; diverse voci nel dibattito in corso lo hanno già rilevato.

Il principio è dare più poteri ai cittadini, ha detto il presidente D'Alema. Ciò comporta non il superamento o l'umiliazione dei partiti, ma la loro restituzione alla funzione che è loro propria nelle democrazie mature: formare l'opinione pubblica, selezionare i rappresentanti e i governanti, fornire soluzioni ai problemi del paese, ma mettendo tutto ciò in mano ai cittadini, nella forma di programmi e proposte alternative tra le quali i cittadini devono poter scegliere.

La nostra democrazia bloccata non dava ai cittadini questo potere, per tante ragioni storiche, per debolezze culturali, per errori prospettici qualche volta. In ogni caso, oggi il vecchio sistema non funziona più e non si può pensare di restaurarlo. Il paese non lo consentirà; sarebbe un atto di assoluta irrazionalità.

Vorrei concludere ribadendo che il nostro compito è prestare ascolto alle critiche più serie, riconoscerne la fondatezza, formulare soluzioni adeguate. Solo da una limpida iniziativa di correzione e adeguamento delle parti più deboli, può venire alla Commissione bicamerale e al Parlamento tutta, la forza di respingere invece le obiezioni strumentali o infondate e le richieste irricevibili, come quella di moltiplicare i referendum finali, quasi che la Costituzione potesse essere approvata a pezzi.

Il nostro compito richiede forza di visione e senso del bene comune. Questo Parlamento è ormai alla prova dei fatti.

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

**PAOLO GALLETTI.** Signor Presidente, colleghe e colleghi, spero che questo Parlamento smentisca un luogo comune che definisce il cammello come un cavallo disegnato da un'Assemblea. Ritengo che vi sia una capacità di autocorrezione del Parlamento rispetto agli errori commessi nella fase di discussione e di decisione della Commissione bicamerale, errori indotti forse anche da mancati approfondimenti o da incursioni, come quelle della lega, che nulla avevano a che vedere con

la volontà costituente, ma che interessavano esclusivamente la tattica di un partito che non si colloca tra coloro che vogliono davvero riformare il nostro paese, ma purtroppo si pone in questa fase al di fuori di questa prospettiva, inseguendo fisime di secessione motivate da supposti privilegi economici e da possibilità isolazioniste che, nell'era della globalizzazione, non trovano alcuna legittimazione.

Ritengo quindi che questa capacità di autocorrezione debba essere incoraggiata e credo che, come ha detto il capogruppo dei verdi Paissan, noi possiamo fare la nostra parte, così come l'abbiamo fatta in Commissione bicamerale, per proporre autocorrezioni con capacità di convincere — lo auspico — la maggioranza di questa Assemblea. Certo sarebbe grave se qualcuno pensasse di utilizzare le difficoltà e un non auspicabile fallimento del lavoro della bicamerale per mettere in crisi il Governo del paese. Ritengo che la novità politico-istituzionale più importante di questi ultimi mesi sia la durata e la stabilità del Governo Prodi, il primo Governo politico dopo una troppo lunga serie di Governi tecnici e la breve parentesi di un Governo, quello Berlusconi, che era fondato su alleanze elettorali eterogenee al nord ed al sud del paese.

Il Governo Prodi è nato da un'alleanza elettorale, purtroppo non ancora programmatica, su tutto il territorio nazionale ed i cittadini elettori hanno percepito questa novità, tant'è vero che si sono ribellati — come hanno dimostrato con il voto alle elezioni amministrative — a coloro che, per motivi sia pur legittimi di partito o di forza politica, intendevano mettere in discussione questo Governo e questa coalizione. Ritengo che questo sia il fatto nuovo che paradossalmente rende possibile anche la riforma della seconda parte della Costituzione, vale a dire la tranquillità di avere un Governo nato per durare una legislatura e che sta portando il paese, seppur lentamente, fuori da un lungo periodo di transizione, mettendo ordine nei conti dello Stato, ma anche

mettendo mano alle riforme. Questo è il punto principale che voglio sottolineare.

Il contributo che possiamo dare come verdi alla discussione è un contributo di autocorrezione. Credo innanzitutto che occorra partire, per quanto riguarda la revisione della seconda parte della Costituzione, dalla forma dello Stato e dalla riforma delle istituzioni. Com'è noto, noi verdi abbiamo proposto — e ne siamo tuttora convinti — il modello tedesco, ovviamente adattato alla nostra situazione nazionale. Quest'ultimo è un modello che ha garantito l'unione effettiva del paese, anche nel difficile processo di riunificazione; esso garantisce la rappresentanza delle principali forze culturali e politiche del paese attraverso un sistema proporzionale; garantisce altresì la stabilità del Governo non con l'elezione diretta, ma con l'indicazione del Primo ministro, che è il capo della coalizione che vince le elezioni. Tale sistema garantisce inoltre un federalismo cooperativo, che vede nello sviluppo delle regioni un cardine del funzionamento delle istituzioni. Credo peraltro che le analogie tra la formazione dello Stato nazionale in Germania e in Italia, dov'è avvenuta tardivamente anche rispetto alle tardive rivoluzioni industriali, rispetto al superamento di lunghe fasi dittatoriali, sottolinei la bontà di questo modello.

Ritengo un errore non aver approfondito questo aspetto, perché non esistono in astratto modelli migliori di funzionamento delle istituzioni; non esistono perché la democrazia, come è stato ricordato, è un processo legato alle condizioni storiche. Non ho nulla in contrario rispetto a modelli presidenziali o maggioritari spinti, ma in questa fase di transizione non compiuta occorre prestare particolare attenzione alle anomalie che rendono questi modelli non auspicabili. Non siamo in una *agorà* dell'antica Grecia dove la democrazia era data dalla capacità della voce umana di essere percepita dai cittadini presenti. Oggi abbiamo una *agorà* telematica, una *agorà* dei mezzi di informazione i quali oltre ad essere ipertrofici sono anche non democratici, nel senso che

non garantiscono il diritto di accesso e le pari opportunità ai cittadini. La mediazione dei cittadini, la loro possibilità di intervento nell'*agorà* oggi è preclusa; finché non vi sarà una profonda riforma ed una democratizzazione antimonopolistica e antiduopolistica di questi mezzi e del loro uso non potremo rischiare di consegnarci ad essi — non ai cittadini, i quali non hanno voce in capitolo —, alle forze, agli interessi o alla commistione di interessi privati o di impresa con interessi politici, per arrivare a modelli di tipo presidenziale o semipresidenziale. Questo è l'aspetto che non è stato sufficiente approfondito anche in relazioni interessanti come quella della collega Mancina.

Oggi non abbiamo — e vale anche per questo Parlamento eletto con il sistema maggioritario — la possibilità di salvarci dai rischi del trasformismo e della parcellizzazione presenti nei parlamenti dell'Ottocento. La collega Mancina ha affermato che la centralità del Parlamento è un retaggio ottocentesco: contesto l'affermazione, perché nell'Ottocento e nella prima parte del Novecento, fino al 1918 se non erro, in Italia i parlamenti erano eletti con il sistema maggioritario e il trasformismo nasceva proprio dal passaggio dei parlamentari eletti con il sistema uninominale, i quali rispondevano ad interessi particolarissimi, da uno schieramento all'altro. Questo fenomeno si affaccia anche in questo Parlamento; c'è un'eccessiva mobilità tra gli schieramenti, perciò sostengo che di per sé il sistema maggioritario non garantisce stabilità e rispondenza agli elettori da parte del parlamentare eletto nel collegio uninominale, a meno che non vengano introdotti dei correttivi.

Lungi da me la demonizzazione del sistema maggioritario, voglio ricordare però che il modello tedesco — che ripropongo — garantisce la governabilità e la rappresentanza delle principali forze e culture politiche.

Passo al federalismo, rispetto al quale ritengo occorra un'autocorrezione forte allo scopo di non moltiplicare i passaggi, perché, tra l'altro, un'operazione del ge-

nere non sarebbe una riforma, ma un'ulteriore complicazione. È necessario semplificare i passaggi individuando chiaramente le responsabilità ed attribuendo davvero alle città e alle regioni i poteri e i doveri legati alle effettive funzioni. Dico poteri e doveri perché si deve parlare di federalismo responsabile e cooperativo, non di federalismo corporativo. E sono convinto che quest'aula saprà indicare le correzioni utili a tal fine.

Sul sistema delle garanzie, penso che sarebbe stato forse più utile non inserire questo argomento nella discussione sulla revisione della seconda parte della Costituzione. Nel lavoro svolto sono contenute novità interessanti per il miglioramento dei diritti dei cittadini di fronte alla legge, per la loro effettiva uguaglianza di fronte alla legge — un tema questo che potrebbe essere affrontato anche con legge ordinaria —. Si potrebbe però essere coraggiosi ed affrontare anche la tematica della carcerazione preventiva per ridurla, se non eliminarla, utilizzando altri strumenti al fine di garantire il controllo sui cittadini da parte dell'autorità giudiziaria, in particolari situazioni.

Certo, ma tutti i cittadini devono essere uguali di fronte alla legge, compresi i parlamentari; questo è il punto. L'aver avviato il dibattito sulla questione giustizia in una fase politica come quella attuale, con i problemi evidenti di alcune parti politiche in causa, induce ad un sospetto che non dovrebbe aleggiare sui lavori della bicamerale e del Parlamento; il sospetto di scambio politico, che deve essere assolutamente eliminato, poiché dobbiamo riformare la seconda parte della Costituzione (la prima parte va benissimo così com'è) e dobbiamo farlo fuori da qualsiasi sospetto di scambio politico, giacché è necessario restituire autorevolezza al Parlamento. Nel contempo dobbiamo dare al Governo — che deve durare l'intera legislatura — la capacità di portarci fuori dalla crisi.

PRESIDENTE. Onorevole Galletti...

PAOLO GALLETTI. Concludo. Dobbiamo inoltre riformare le istituzioni af-

finché in futuro la stabilità dei Governi, che gli elettori sceglieranno, sia consentita dalle norme. Deve poi essere garantita ai cittadini una uguaglianza di opportunità, oggi da tutti invocata, ma che attualmente non è reale, poiché di fronte allo squilibrio del sistema informativo e alla mancanza di funzionamento effettivo delle istituzioni, essa non può essere realizzata (*Applausi dei deputati del gruppo misto-verdi-l'Ulivo*).

PRESIDENTE. Mi dispiace interrompere i colleghi o segnalare che hanno concluso il tempo a loro disposizione, quando il loro argomentare è così interessante; tuttavia il tempo è quello che è!

È iscritta a parlare l'onorevole Iotti. Ne ha facoltà.

LEONILDE IOTTI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il compito che è di fronte al Parlamento italiano è di grande responsabilità, di grande delicatezza. Siamo qui per decidere istituzioni e norme destinate a durare negli anni, rivolte alle generazioni future, al modo in cui esse realizzeranno il loro diritto — lo definisco così — ad avere istituzioni democratiche, efficienti, capaci di interpretare, per un ragionevole periodo, l'inevitabile evoluzione dei tempi.

Stiamo decidendo dell'Italia che si affaccia al XXI secolo, che affronta temi nuovi di solidarietà tra gli uomini, di superamento di vecchi confini, che dialoga con altri popoli con un linguaggio nuovo che deve allontanare con forza i sempre ricorrenti rischi delle guerre, dell'odio, della negazione della vita e della dignità umana. È un compito, dunque, come è stato riconosciuto in molti interventi durante il dibattito, di grande responsabilità e delicatezza.

Nella prima parte della Costituzione del 1948, che non è in discussione, vi è il grande e non tangibile disegno complessivo della nostra democrazia, della dignità dell'uomo e dei cittadini, delle libertà civili e politiche, dell'unità nazionale sacra ed inviolabile.

La realizzazione di questo disegno fu il compito alto ed entusiasmante che i co-

stituenti di quegli anni affrontarono, con una nazione che ricercava un posto nelle democrazie dell'Europa e del mondo e lo ricercava con il fardello di una dittatura che aveva negato le fondamentali libertà ai suoi cittadini ed aveva aggredito con le armi altri popoli. Non era e non fu un compito facile. Tuttavia fu adempiuto fino in fondo, con un limite: la parte relativa all'organizzazione dei poteri, la seconda parte della Costituzione, risentiva troppo di impostazioni del passato, di un influsso del sistema liberale prefascista e non teneva conto a sufficienza di un dibattito che il costituzionalismo europeo aveva affrontato negli anni trenta, un dibattito che andava sotto il nome del razionalismo del potere, e cercava un equilibrio nuovo, più moderno, più razionale, tra Parlamento e Governo.

Ecco perché, per quanto riguarda la seconda parte della Costituzione, ci troviamo in una nuova stagione costituente; una stagione riformatrice assai difficile e per vari motivi. In primo luogo per l'inerzia del legislatore degli anni ottanta, quando già i nodi del funzionamento istituzionale erano venuti a pettine e dovevano essere affrontati; e poi per la gravità della crisi politico-istituzionale che ha colpito il nostro paese all'inizio degli anni novanta.

Da qui la complessità e l'ampiezza che, conseguentemente, ha dovuto e deve assumere il processo di riforma costituzionale. Un compito non facile e, sotto certi aspetti, più insidioso di quello di cinquant'anni fa. Allora vi erano dei punti di riferimento certi: i modelli democratici degli altri paesi e l'impianto della libertà e dei diritti dell'uomo e del cittadino che la cultura democratica aveva elaborato.

Oggi, alle soglie del nuovo millennio, vi è una crisi costituzionale, che seppure con forme ed intensità varie, riguarda tutti i paesi democratici, all'est come all'ovest, tutti alle prese con il grande tema del rinnovamento delle istituzioni. Ciò perché esse possano mantenere e sviluppare il rapporto democratico, il rapporto con il cittadino, ed impedire così nuove forme di

autocrazia: del potere militare, della moneta, del sapere tecnologico, dell'informazione.

Per innovare non vi sono modelli, parametri certi. In questa prospettiva deve essere valutato con comprensione e rispetto il gravoso lavoro svolto dalla bicamerale. Va riconosciuto il merito di quanti — ed in primo luogo di chi l'ha presieduta — hanno compreso che il percorso andava compiuto, che le difficoltà ed i contraccolpi inevitabili non potevano interrompere un tentativo di riforme la cui necessità è nelle cose.

Siamo a percorrere un sentiero stretto, ma dobbiamo fare e dobbiamo fare bene. Se abbandonassimo questo sentiero non vi sarebbe solo un grave insuccesso di una classe dirigente, che aspira ad essere la nuova classe dirigente, ma continuerebbe — accentuata e più aspra — una fase di incertezza e di instabilità politica del nostro paese.

In questo senso, onorevoli colleghi, la fase dell'esame in Assemblea, che il testo licenziato dalla Commissione ora affronta, ha una grande rilevanza proprio per i miglioramenti, le ridefinizioni, gli assestamenti che possono essere fatti alla complessiva proposta formulata.

Mi auguro che vi sia un serio e costruttivo lavoro emendativo, a cui nessuno voglia sottrarsi, anche se mosso da un giudizio prevalentemente critico nei confronti del testo elaborato dalla Commissione.

In questo spirito saranno formulate, da parte mia, alcune osservazioni che spero possano avere qualche eco nel seguito dei lavori.

La prima questione è quella dell'ordinamento federale della Repubblica, cioè della nuova forma dello Stato. Intorno a questo fondamentale obiettivo ruotava e ruota un decisivo elemento di progresso e di modernità del paese, con uno Stato centrale che deve — come dire? — prosciugare le sue funzioni per divenire sempre più soggetto, con capacità di decisioni e scelte forti, nei rapporti internazionali e sovranazionali e con un si-

stema di autonomie territoriali che esaltino il potere di autogoverno delle comunità.

L'obiettivo non mi sembra raggiunto in modo soddisfacente. Se è fortemente positivo il principio dell'inversione dell'ordine delle competenze tra Stato e regioni — modello che era stato, peraltro, già delineato nelle proposte formulate nella XI legislatura —, mi sembra che il permanente intreccio tra competenze legislative, statali e regionali, e la sovrapposizione tra queste ultime e le competenze regolamentari ed amministrative riservate a comuni e province indeboliscano ruolo e funzioni delle regioni.

Del resto, lo stesso principio di sussidiarietà, come dimostra l'esperienza dell'Unione europea, può prestarsi ad un uso ambivalente: giustificare la devoluzione di funzioni dal centro alla periferia, ma anche la riallocazione al centro delle stesse funzioni, quando vi siano inadeguatezze o inadempienze. Lo stesso ruolo dei comuni dovrebbe trovare spazio all'interno delle comunità regionali, ricordando che le municipalità rappresentano realtà tra loro enormemente differenti e che una indistinta attribuzione di poteri potrebbe non rappresentare una scelta di razionalità e di economicità.

Anche la soluzione data al delicatissimo tema della finanza regionale suscita in me qualche perplessità.

È certo materia assai delicata, che dovrà essere esaminata con grande scrupolo e con grande attenzione. Posso sbagliare, ma avverto che, mentre la strada che porta le regioni ad assumersi una responsabilità nella ricerca di risorse tributarie proprie è giusta e da perseguire, l'attribuzione ad esse di una quota non inferiore alla metà del gettito delle entrate tributarie erariali mi sembra una scelta — come dire? — un po' grossolana, su cui ancora bisogna riflettere.

Temo a questo proposito — e chi mi conosce sa che sono convinta sostenitrice dell'autonomia delle regioni, del regionalismo cooperativo, per così dire — una contrattazione continua nei confronti del centro e rivendicazioni, che già cono-

sciamo a base territoriale-fiscale, con pericolose implicazioni nel controllo della spesa pubblica.

Il limite tuttavia più rilevante del progetto è la mancanza di un vero Senato federale. L'architettura complessiva delle competenze può reggersi se viene assicurata una incisiva presenza delle regioni in una delle due Camere, con una partecipazione effettiva all'esercizio dell'attività legislativa volta ad assicurare la tenuta dell'ordinamento federale.

Su questi punti sono stati presentati emendamenti che puntano ad una composizione interamente elettiva, escludendo quella mista e facendo quindi venir meno i criteri assai discutibili di elezioni di componenti aggiuntivi. Mi auguro fortemente che tali emendamenti vengano accolti.

Queste osservazioni mi portano al secondo tema che voglio richiamare: la struttura del Parlamento. Lo dico con franchezza: questa idea del Senato delle garanzie non mi convince, non tanto e non solo per la complessità del funzionamento, per la costruzione di un sistema complicato e anzi, se mi si consente, un po' astruso di fonti, per la possibilità di conflitti interpretativi (penso al superlavoro della Corte costituzionale). Non mi convince perché introduce l'idea che vi siano intere materie su cui il Governo non può assumersi la propria piena responsabilità di indirizzo politico. Faccio un esempio ed una domanda: il Governo in carica ha il diritto-dovere di adottare norme per combattere fenomeni di terrorismo e su queste materie porre la fiducia? Se la risposta è positiva, perché occorre l'intervento di un'Assemblea, certo rappresentativa, ma che non è parte del rapporto fiduciario? Le forze politiche di maggioranza che sostengono il Governo in che forma potranno assumersi la propria responsabilità nell'altra Camera, nella Camera delle garanzie?

Ma sorge, a questo punto, un altro dubbio, ancora più inquietante dal mio punto di vista. Con l'idea del Senato delle garanzie, di una Assemblea cioè che entra in realtà in innumerevoli profili di ge-

stione democratica del potere, di responsabilità proprie del Governo, si finisce per ridiscutere, al di là delle migliori intenzioni, i processi di trasformazione del sistema politico e istituzionale che sono già intervenuti nel corso della transizione, a partire dalla natura bipolare della competizione per il Governo e dall'impianto maggioritario delle leggi elettorali.

Posso sbagliarmi, ma sento ancora nell'aria, al di là delle parole e delle dichiarazioni, una preoccupazione, in entrambi gli schieramenti. La preoccupazione che i vincitori dello scontro elettorale, per usare l'espressione di un parlamentare di recente tornato agli onori della cronaca, « possano all'indomani della vittoria non fare prigionieri ». Se questo è vero, siamo ad un passo indietro non solo del bipolarismo, ma dell'intero processo di legittimazione reciproca delle forze politiche. Si riapre oggettivamente la prospettiva della proporzionale, che è stata poi la vera norma di garanzia materiale per tutti i partiti, grandi e piccoli, per oltre quarant'anni di vita repubblicana.

Non credo che la maggioranza dei presenti in questa aula voglia cioè: vi è quindi la possibilità di chiarire, di riequilibrare e di emendare.

Credo molto, onorevoli colleghi, nella titolarità dell'indirizzo politico e quindi del rapporto fiduciario in capo alla Camera di rappresentanza politica generale: è un elemento che non indebolisce il Governo, ma lo rafforza. Per questo credo nell'utilità di un esplicito voto iniziale e in positivo di fiducia sul programma di Governo, non per omaggio alla tradizione, ma per una solenne riaffermazione della sovranità del Parlamento e dell'atto di investitura del Governo.

Sempre in tema di indirizzo politico, consentite che esprima anche la mia delusione per la norma un po' confusa che si limita a registrare prassi ed evoluzioni regolamentari a cui siamo di fatto negli anni pervenuti in materia di bilancio e di procedura finanziaria. Anche qui vi è un forte bisogno di innovazione, con attribuzione ripartita di compiti chiari e

definiti al Governo e al Parlamento. Mi auguro che non si perda anche questa occasione.

Non potrei avviarmi alla conclusione se non toccassi da ultimo un tema che è stato oggetto di un confronto serrato in Commissione e di un dibattito nel paese: il tema della configurazione in Costituzione del ruolo del pubblico ministero. Come al solito voglio essere molto franca: è inutile che ci nascondiamo la verità. La questione della magistratura e della sua autonomia è un nervo scoperto nella storia e nella coscienza di questo paese. Si tratti di magistratura inquirente o giudicante, certo è che l'assetto attuale dato dalla Costituzione ha consentito di affrontare in questi decenni drammatici problemi del paese. Penso al terrorismo e alla corruzione politica, a Tangentopoli.

Qualcuno potrà parlare di supplenza politica: di questo non possiamo fare carico alla magistratura. Certo è che queste piaghe sono state affrontate e spesso vinte da questa magistratura, da questi pubblici ministeri, così come sono organizzati. A nulla valgono esempi stranieri: non mi convincono e comunque non abbiamo la controprova.

Non voglio, non posso escludere che nell'attività inquirente, in certi casi e in certe circostanze, vi possano essere stati rumori strani, tintinnii di manette, si è detto. In tutte le carte arrivate alla Camera (anch'io ho avuto modo di leggerne molte), e sono state tante, migliaia e migliaia di pagine, io, sinceramente, ho sentito solo tintinnio di denaro, e di denaro sporco. Comunque, per evitare eventuali abusi e scorrettezze vi sono strumenti più specifici ed efficaci, piuttosto che andare a suddividere il Consiglio superiore della magistratura in sezioni o proporre una serie di irrigidimenti di ruoli, quasi a preannunciare la separazione delle carriere. Anche qui, dunque, vi è materia da correggere e prospettive da evitare con molta fermezza.

Onorevoli colleghi, il progetto di riforma al nostro esame è l'occasione, direi storica, perché la politica torni ad essere elemento di sintesi e di orientamento

generale, perché le forze politiche nate o comunque profondamente rinnovate dagli eventi di questi ultimi dieci anni acquistino legittimazione piena e reciproca, riconoscendosi in valori comuni, aprendosi ad una competizione democratica fatta di progetti politici in alternativa tra loro e non fondata su discriminazioni ideologiche, su pregiudiziali che restringono le basi di partecipazione e consenso alle istituzioni comuni.

Onorevoli colleghi, la crisi aperta da Tangentopoli ha costituito un momento di travaglio, di apprensione profonda per le sorti del nostro paese. I devastanti fenomeni della corruzione politica — l'alternativa tragica alle mancate riforme istituzionali degli anni ottanta — ha spazzato via partiti di antica tradizione e portatori di valori importanti. Penso al partito socialista, travolto proprio nell'atto di celebrare il centenario della sua fondazione; penso anche, e per molti aspetti, alla democrazia cristiana, la forma unitaria, organizzata di partecipazione dei cattolici alla vita politica.

Devo dire che ho vissuto personalmente con grande preoccupazione questa fase di transizione, in cui si affermavano nuovi o rinnovati movimenti politici: in particolare forza Italia ed alleanza nazionale. Non mi ha mai preoccupato il loro programma, né ho mai creduto che fossero portatori di istanze non democratiche. Tuttavia avvertivo che il loro atteggiamento di estraneità nei confronti delle istituzioni aggiungeva alla crisi lacerante già aperta un ulteriore, gravissimo fattore di crisi. Così si era di fronte a due schieramenti che nella battaglia elettorale negavano, l'uno all'altro, una legittimazione e reciprocamente si lanciavano la stessa accusa: la vittoria dell'uno non avrebbe consentito all'altro possibilità di rivincita.

Il lavoro della bicamerale supera e chiude definitivamente, io spero, questa lacerazione; e nonostante i suoi difetti costituisce un tessuto comune, un comune terreno di confronto e di competizione democratica per forze che erano partite dalla negazione reciproca ed ora si rico-

noscono nella comune impresa di rinnovamento delle istituzioni repubblicane.

Ecco dunque — e termino — un altro fondamentale motivo per cui non possiamo perdere questa occasione. Soprattutto non possiamo tornare indietro riaprendo una fase in cui poteri di veto rendano debole la politica per rendere debole lo Stato. Ci sono le premesse per un lavoro positivo. Dobbiamo compierlo tutti, avendo di mira il preminente interesse del nostro paese. Per questo lavoro, per come lo avremo fatto, i cittadini italiani potranno e dovranno giudicarci (*Applausi dei deputati dei gruppi della sinistra democratica-l'Ulivo, dei popolari e democratici-l'Ulivo e di rifondazione comunista-progressisti — Molte congratulazioni*).

**PRESIDENTE.** Presidente Iotti, lei ha superato di tre minuti il tempo a sua disposizione, ma credo siano stati tre minuti ben impiegati, da lei e da noi: le sono grato.

È iscritto a parlare l'onorevole Cananzi. Ne ha facoltà.

**RAFFAELE CANANZI.** Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, per una nazione democratica la Costituzione è il fondamento della civile convivenza, dello sviluppo morale e sociale, dell'ordinamento giuridico. È cioè un atto che va ben oltre il mero momento normativo e la schematica architettura della Repubblica. Esprime invece i principi supremi e le forme fondamentali per lo sviluppo della democrazia attraverso la garanzia dei diritti civili, politici e sociali che costituiscono la Carta della cittadinanza e l'ordinamento dei poteri delle istituzioni, dalla cui efficienza funzionale dipende la risposta ai diritti di cittadinanza e l'apertura alla globalità delle esigenze civili. Questi pochi cenni sulla dignità, l'importanza, il significato politico della Costituzione sono sufficienti per connotare la peculiare responsabilità cui è stata chiamata la Commissione parlamentare e la non minore responsabilità cui ora sono chiamate le Camere nel discutere e nell'approvare la riforma della seconda parte

della Costituzione italiana, entrata in vigore ormai da cinquant'anni.

La Commissione parlamentare ha compiuto complessivamente un buon lavoro. Dal punto di vista politico, offre oggi alle Camere un testo base, compiendo un'opera che nel passato recente e meno recente non era riuscita ad altre precedenti Commissioni, per ragioni che non è ora il caso di ricordare. Si è così aperta una stagione costituente senza necessità di un'assemblea costituente, ma con un metodo più complesso di quello dettato dal vigente articolo 138 della Costituzione, metodo che non avrebbe consentito in così breve tempo di avere uno schema base su cui portare la riflessione delle intere Assemblee della Camera e del Senato.

Il metodo della Commissione bicamerale, legato al principio di responsabilità, cui sopra ho accennato, ha dato un risultato politicamente apprezzabile, nel senso che la Commissione ha legiferato senza vincoli di maggioranze precostituite e i parlamentari della Commissione hanno espresso in varie forme i loro personali convincimenti. La materia in esame non consente vincoli di gruppo o di coalizione, essendo materia, per un verso, troppo delicata ed incidente nel tessuto civile del paese e, per un altro verso, tanto importante da investire la coscienza del parlamentare, superando di gran lunga, per la sua forza fondativa e per la sua funzione di ampia prospettiva, il quadro del rapporto fra maggioranza ed opposizione per l'ordinario governo del paese.

Se alla Commissione parlamentare va dato atto dell'impegno generoso nel buon lavoro compiuto, oggi, nella fatica seria e ponderosa dell'approfondimento, va richiesto a ciascuno di noi quel di più di responsabilità e di apertura intellettuale, morale e politica volte ad una riforma basilare che veramente, toccando le fondamentali articolazioni della Repubblica, decida del funzionamento delle istituzioni e della capacità di risposta del paese alle domande anche delle future generazioni.

La parte seconda della Costituzione viene intitolata qualificando « federale » l'ordinamento. Tale qualifica orienta la

sostanziale diversità del rapporto che si viene ora ad instaurare fra lo Stato-comunità e lo Stato-amministrazione con le altre autonome comunità e amministrazioni che la Costituzione prevede. Occorre ricordare che per l'articolo 5 della vigente Costituzione la Repubblica è una e indivisibile. In questa unità e indivisibilità della Repubblica, l'ordinamento giuridico italiano riconosce e promuove lo Stato e le autonomie locali, attribuendo, nel patto costituzionale, a ciascuno poteri e funzioni.

Occorre pure ricordare che la parte seconda della Costituzione concerne l'ordinamento della Repubblica. Per un verso, acquisisce quanto disposto nella prima parte sui principi fondamentali, sulle libertà, sui doveri e sui vari conseguenti rapporti; per altro verso, si ispira, senza ripeterli, ai principi fondativi e, nella loro valorizzazione e nel loro rispetto, ne costruisce il dato ordinamentale.

Alla luce delle considerazioni or ora svolte, discende che l'articolo 55 intanto ha un senso in quanto nell'unità politica della Repubblica stabilisce le essenziali qualità di ogni parte in cui la Repubblica si articola. L'articolazione dice l'unità e l'indivisibilità del soggetto ed esprime il principio che nessuna parte si regge senza le altre e che ciascuna, per la sua peculiare funzione, esprime il tutto. Il « si costituisce » può essere anche di parti separate.

Rendere essenziale la norma costituzionale, come è stato fatto per l'articolo 55, è un canone di buona legislazione. Non sembra, però, che questa essenzialità possa escludere un chiaro riferimento alle attribuzioni dello Stato, attribuzioni proprie e reciprocamente sussidiarie a quelle degli altri enti.

L'ordinamento federale esclude ogni volontà accentratrice nel patto della divisione delle attribuzioni a ciascun ente, ma non può escludere, per « la contraddizione che nol consente », che ciascun ente sia esponente di interessi qualificati e, quindi, di qualificati poteri e funzioni nella propria autonomia, ma nella indivisibilità della Repubblica.