

PRESIDENTE. Constatò l'assenza dell'onorevole Veltri, che ha chiesto di parlare: si intende che vi abbia rinunciato.

Ha chiesto di parlare l'onorevole Paissan. Ne ha facoltà.

MAURO PAISSAN. Nell'attuale sistema il Presidente della Repubblica è previsto come un potere neutro, imparziale: esercita funzioni di garanzia e di controllo sugli altri organi costituzionali con il fine di equilibrare il sistema, senza svolgere funzioni attive di governo.

Il Presidente della Repubblica, dunque, è il supremo garante della Costituzione, organo che interviene nell'interesse della nazione quando si richieda una scelta non imposta o non condizionata dalla volontà della maggioranza.

Già durante i lavori dell'Assemblea costituente si aprì un dibattito sulle modalità di elezione del Presidente della Repubblica. Vi furono taluni che proponevano l'elezione diretta, altri che volevano limitare la partecipazione al voto ai soli membri del Parlamento. Alla fine, con l'ampliamento del collegio elettorale, aggiungendo alle Camere i rappresentanti delle regioni, venne adottata una soluzione di compromesso, più conforme forse al modello di governo parlamentare scelto dalla Costituente, con il Capo dello Stato organo *super partes*.

In considerazione della sua delicata posizione, i poteri del Presidente della Repubblica, pur essendo determinati, sono spesso nell'attuale testo costituzionale tutt'altro che ben definiti. Si è lasciato, dunque, al Capo dello Stato un ampio margine di movimento.

Tra i poteri del Presidente attinenti, in particolare, all'esercizio della funzione legislativa, quello dello scioglimento anticipato delle Camere è risultato il più significativo, il più penetrante. Più volte, anche durante alcune crisi politiche, questo potere ha consentito al Presidente della Repubblica di incidere efficacemente o pesantemente, secondo i punti di vista, sulla vita parlamentare.

Ora abbiamo all'esame il testo che ci ha fornito la Commissione bicamerale su

questo punto. Un testo frutto di un dibattito che in Commissione è risultato acceso, aspro, purtroppo anche impregnato di posizioni ideologiche e che alla fine con voti trasversali, con il consenso determinante dei parlamentari della lega nord — gruppo che fino ad allora non aveva partecipato ai lavori della Commissione — ha visto prevalere l'opzione semipresidenzialista o, meglio, «simil-semipresidenzialista». Poi la lega si pentì di quel voto, ma il fatto politico rimane e questo fatto politico è avvenuto non su un aspetto insignificante del testo costituzionale, bensì su un elemento che di per sé configura, oltre ad un diverso assetto costituzionale ed istituzionale, anche un rapporto diverso tra elettori ed eletti, tra cittadini ed amministratori.

Quella votazione, ribaltando l'opzione sulla carta vincente del Governo del Primo ministro, produsse nell'immediato una situazione di stallo politico. Lo smarrimento arrivò fino ad ipotizzare il fallimento dei lavori della bicamerale.

Quello stallo fu superato — forse dobbiamo ricordarcelo — grazie a due fatti.

Innanzitutto, alcune delle istanze e delle preoccupazioni proprie dei sostenitori del Governo del *Premier* hanno trovato un loro riconoscimento, sia pur parziale, nel testo portato al nostro esame: mi riferisco — in particolare — al temperamento dei poteri di diretto indirizzo politico conferiti al Presidente eletto a suffragio universale; sono stati aumentati, invece, quelli di garanzia e sono stati disciplinati in maniera tassativa i casi di scioglimento delle Camere fino alla nomina obbligatoria del Primo ministro a seguito di elezioni. Questi punti hanno raccolto alcuni dei nostri timori.

L'accordo sulla modifica della legge elettorale è stato il secondo fatto, ugualmente significativo, che ha contribuito a determinare lo sblocco di quell'*impasse*. Ignorarlo è impossibile: non si può ignorare che uno dei fattori determinanti di sblocco di quello stallo è stato l'ordine del giorno sulla modifica della legge elettorale firmato dai colleghi Mattarella, Berlusconi, Nania, Dentamaro, Loiero, Cossutta,

Pieroni, Boselli e Salvi. Quasi tutti i gruppi sono rappresentati tra i firmatari dell'ordine del giorno. Sottovalutare o misconoscere quell'accordo politico non porta da nessuna parte, meglio, porta solo verso il fallimento della bicamerale. Noi chiediamo che a quell'accordo ci si attenga e che ad esso sia dato corso a tempo debito.

Tornando al merito dell'articolo 64, cioè dell'opzione semipresidenzialista all'italiana (come è stata chiamata), non posso che ricordare la nostra originaria ostilità nei confronti dell'elezione diretta del Capo dello Stato e del modello semipresidenzialista in genere: ostilità non tanto ideologica o derivante da inquietudine per una possibile deriva autoritaria o plebiscitaria (preoccupazione che dobbiamo comunque sempre avere quando mettiamo mano ad un sistema politico) o, ancora, per gli imprevedibili conflitti in caso di coabitazione forzata tra il Presidente della Repubblica eletto direttamente dal popolo ed il Presidente del Consiglio dei ministri; la nostra contrarietà, oltre a basarsi su elementi storici, sociali e culturali — come la forte caratterizzazione delle autonomie locali e le profonde differenze economiche, sociali e culturali tra nord e sud del paese —, è data dal fatto che non si può trasformare con un artificio una pluralità in unità. La nostra contrarietà nei confronti del sistema semipresidenziale classico, inoltre, si basa sulla considerazione politica che sin dall'inizio questo modello è stato sponsorizzato in maniera astratta nell'ambito della Commissione bicamerale da forze trasversali, lontane culturalmente e politicamente tra di loro, unite per il solo fatto che la situazione attuale — sia politica che istituzionale — le aveva in qualche misura marginalizzate.

Le motivazioni di buona parte di questo schieramento presidenzialista e semipresidenzialista classico si basavano, fra l'altro, sulla tesi che questo nostro paese ha un forte deficit di investitura della *leadership* politica, che esso non è capace ad instaurare una relazione diretta tra chi esercita il potere esecutivo ed il corpo

elettorale e che al Governo è affidato un ruolo insopportabile di mediazione partitica. In pratica nessuno dei sostenitori dell'opzione presidenzialista o semipresidenzialista avrebbe scommesso una lira sulla decisa azione politica che ha reso possibile da parte di questo Governo — pur con questi limiti istituzionali — l'entrata in Italia dell'euro sull'onda di una decisa azione di politica economica. Ebbene, rispetto a tutto questo ordine di problemi il sistema semipresidenziale di per sé non risolve alcuno degli elementi sbandierati dai fautori del modello. Basta guardare la Francia: oggi quel paese, in cui vige il sistema presidenziale che per fortuna noionn abbiamo adottato, è una testimonianza esemplare. Vi è un Governo in cui il Primo ministro, colui che esercita effettivamente il potere esecutivo, è frutto di una coalizione, di una mediazione partitica e non ha ricevuto un'investitura formalmente diretta. Vi è cioè una situazione, dal punto di vista della natura del Governo, simile a quella attuale italiana, con l'ulteriore complicazione, però, che chi ha ricevuto l'investitura diretta, il Presidente della Repubblica, in questa fase non è più in grado di esercitare quel mandato nella direzione del governo del paese che gli elettori gli hanno conferito. Tutto questo chiama in causa, oggi, un pericolo reale che il sistema di derivazione francese — da noi per fortuna evitato — porta con sé: esso è dato dalla delicatissima questione dei poteri e del rapporto tra il Presidente della Repubblica, il Governo e il Parlamento, con i connessi temi della fiducia e dello scioglimento delle Camere. Questi problemi li abbiamo intatti anche noi, anche con il testo, per così dire, temperato dal semipresidenzialismo francese, e di questo tema dei poteri dovremo discutere in sede di esame degli emendamenti agli articoli successivi al 64. Ne discuteremo, ma noi diciamo chiaramente fin d'ora che saremo contrari ad ogni rafforzamento dei poteri previsti nel testo che è stato presentato all'Assemblea dalla Commissione bicamerale.

I verdi erano favorevoli al Governo del Primo ministro, al quale comunque viene qui assegnato un rilevante e più significativo ruolo rispetto all'attuale figura del Presidente del Consiglio dei ministri. Nella proposta formulata dalla Commissione bicamerale la nomina del Primo ministro da parte del Presidente della Repubblica deve avvenire tenendo conto dei risultati delle elezioni della Camera. Il Primo ministro, quindi, è in una certa misura, di fatto, ancorché non di diritto, come ha rilevato il senatore Salvi nella relazione sulla forma di governo, scelto direttamente dall'elettorato. Ecco un'altra ragione per adeguare la legge elettorale, con l'introduzione del premio di maggioranza, secondo lo schema previsto dall'ordine del giorno unitario. Le modifiche si rendono indispensabili anche per evitare che il Presidente della Repubblica, eletto direttamente dal popolo, grazie alla frammentazione dello schieramento politico, possa cercare di smuovere i partiti di confine della coalizione vincente per rovesciare, eventualmente, la maggioranza. In altri termini, è necessario evitare, durante l'eventuale coabitazione, il cosiddetto « ribaltone ».

Colleghi, il testo che giunge ora al nostro esame su questo punto non è certo quello che noi volevamo (ho già detto che eravamo favorevoli al Governo del *Premier*), però non è nemmeno il semipresidenzialismo francese, così platealmente in crisi oltralpe: è un modello peculiare, che attenua alcune delle nostre preoccupazioni, anche se non ci convince. L'elezione diretta pone un problema anche riguardo al controllo dei mezzi di informazione. La recente approvazione, da parte di questa Camera, della legge sul conflitto di interessi attenua, ma non rimuove le nostre preoccupazioni. In quel provvedimento si parlava dell'incompatibilità dei membri del Governo, in questo testo si estende il concetto di conflitto di interessi anche al Presidente della Repubblica e spero che anche per questa funzione venga affermato un particolare *status* di incompatibilità riguardo alla proprietà dei mezzi di informazione.

Nonostante questi limiti e queste riserve, non intendiamo sottrarci alla nostra responsabilità politica; certo non intendiamo disconoscere il voto espresso dai nostri rappresentanti nella Commissione bicamerale, né intendiamo ignorare la volontà, pur diversa dalla nostra, della maggioranza dei componenti tale Commissione e, soprattutto, non disconosciamo lo sforzo fatto per venire incontro ad alcuni dei nostri timori. Abbiamo continuato in maniera chiara e trasparente, con una certa responsabilità mi pare, a dare il nostro contributo perché crediamo che siano maturi i tempi per chiudere il difficile momento di transizione che stiamo vivendo. Faremo le nostre battaglie sulle singole parti di questo testo e voteremo certo secondo le nostre convinzioni, ma crediamo che, dopo aver superato spinte contraddittorie e potenzialmente disgreganti, dopo aver portato l'Italia nell'euro, dopo aver ridato fiducia al paese, dopo i successi di politica internazionale, sia giunto adesso per il paese il momento di misurarsi con l'indifferibile innovazione del patto costituzionale.

È una prova di maturità che necessita del consenso di una società posta dinanzi a novità profonde. Accettiamo questo confronto con serenità, nonostante le diverse nostre legittime opzioni, perché crediamo nella maturità degli elettori e nella maturità democratica del nostro paese. Lo diciamo con ancora maggiore convinzione oggi, quando dense nubi sembrano sovrastare il nostro lavoro di riforma della Carta costituzionale. Non accettiamo, e non accetteremo mai, la sovrapposizione tra questo nostro sforzo di riforma della Carta costituzionale e l'andamento di alcune inchieste giudiziarie.

Ribadiamo, in conclusione, la nostra volontà di far giungere in porto il processo di riforma e lo faremo almeno fino a quando i voti del Parlamento non dovessero tratteggiare una Carta costituzionale che dovessimo considerare regressiva rispetto a quella di cinquant'anni fa (*Applausi dei deputati dei gruppi misto-verdi, dei democratici di sinistra-l'Ulivo, dei*

popolari e democratici-l'Ulivo, di rifondazione comunista-progressisti e di rinnovamento italiano).

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare l'onorevole Diliberto. Ne ha facoltà.

OLIVIERO DILIBERTO. Signor Presidente, colleghi, credo non sia inutile, nel momento in cui cominciamo la discussione sulla riforma della nostra Costituzione relativa al presidenzialismo, ripercorrere ed interrogarci relativamente alle ragioni profonde, alla *ratio* di fondo che determinarono, nell'Assemblea costituente l'attuale assetto costituzionale.

Tutti sappiamo che è principio generale, accettato dalla migliore dottrina costituzionalistica, il fatto che la Repubblica, ogni Stato, sia caratterizzato proprio dall'indole direttamente rappresentativa del popolo rivestita dall'organo formato dal Capo di quello Stato. Dunque, la discussione concernente i poteri ed il sistema di elezione del Capo dello Stato è tema che riguarda direttamente l'indole della Repubblica. Sappiamo che si discusse lungamente nell'Assemblea costituente della migliore soluzione relativa alla nomina del Capo dello Stato, e non in astratto, bensì relativamente alle condizioni storico-ambientali del nostro paese ed in relazione, come è naturale, alle funzioni attribuite al Capo dello Stato medesimo.

La soluzione accolta fu, come sappiamo, quella, da una parte, del regime parlamentare, cioè con un intimo collegamento tra potere esecutivo e potere legislativo, essendo il primo espressione del secondo; dall'altra parte, per quanto riguarda il Presidente della Repubblica, si scelse la cosiddetta soluzione dualistica, cioè la necessità che il Presidente della Repubblica vigilasse sulla concordanza politica tra il corpo elettorale e le Camere. In altri termini, la concordanza politica tra gli elettori e gli eletti, nel nostro ordinamento, non è presunta una volta per tutte, datasi al momento delle elezioni, ma spetta al Capo dello Stato controllare questa concordanza tra le opinioni politiche della maggioranza dei

cittadini e quelle della maggioranza del Parlamento. Potere dunque attribuito al Capo dello Stato, attraverso il potere di scioglimento anticipato delle Camere, ove il Capo dello Stato ritenga che non vi sia più questa concordanza. Badate, compito essenziale, che è quello di giudicare sulla armonia tra elettori ed eletti.

Se così è — e questo è riconosciuto dalla migliore dottrina costituzionalistica —, l'elezione diretta del Presidente della Repubblica fa oggettivamente sorgere il pericolo che l'accrescimento di prestigio intrinseco all'elezione popolare induca il Presidente della Repubblica così eletto ad un intervento politico, di parte e non *super partes*, nella vigilanza sulla armonia tra elettori ed eletti. E cioè una contraddizione in termini rispetto al potere di scioglimento connesso con l'elezione diretta. Vorrei ricordare che proprio nella discussione alla Costituente aleggiò durante tutto il dibattito, in alcuni interventi fu esplicitato, il fantasma di Weimar, proprio perché nella Repubblica di Weimar, come tutti sappiamo, l'elezione diretta e popolare del Presidente alterò l'equilibrio tra i poteri, tra Parlamento e Presidente eletto dal popolo e si sa come andò a finire.

Dunque, alla luce di tutto questo, l'Assemblea costituente scelse, come sappiamo, l'elezione del Presidente della Repubblica effettuata dalle Camere, dal Parlamento, con correttivi tali — come tutti sappiamo — da consentire che il Presidente venisse eletto e fosse espressione non di una maggioranza politica, la stessa che poi esprime il Governo, ma di una maggioranza più larga e con correttivi non solo relativamente al *quorum* dell'elezione, ma anche alla durata (sette anni invece che cinque, durata fisiologica di una legislatura), oltre all'integrazione dei delegati regionali nel corpo elettorale.

Questa soluzione — che è, diciamo, di equilibrio, a nostro modo di vedere — non a caso è sorta dal dibattito, di altissimo profilo, come chiunque può andare a verificare negli atti della Costituente, tra le grandi forze popolari e democratiche del paese. E vorrei dire sommessamente

agli amici popolari che tutt'oggi arrivano a tutti noi sollecitazioni da prestigiosi, autorevolissimi esponenti del partito popolare che, nel nome di Dossetti, protagonista di quella discussione, invitano ad abrogare l'articolo 64 che propone la bicamerale.

L'ipotesi che ci viene offerta dalla Commissione bicamerale e cioè l'elezione diretta a suffragio universale del Presidente della Repubblica è una soluzione sulla quale noi crediamo che debba essere condotta — e il nostro gruppo condurrà — la battaglia più ferma che si possa qui immaginare, dal punto di vista parlamentare, come è naturale.

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo e sulle pubbliche amministrazioni*. Me lo auguro!

OLIVIERO DILIBERTO. Perché noi riteniamo che questa soluzione scelta dalla bicamerale — peraltro, con un voto, come tutti sappiamo, condizionato da vicende abbastanza curiose (il comportamento della lega) — sia uno dei punti più gravi ai quali è approdato il lavoro della bicamerale, su cui, com'è noto, complessivamente noi siamo contrari, avendo presentato una relazione di minoranza.

Noi riteniamo che non siano state convincenti — lo diciamo con molto rispetto — le argomentazioni esposte in quest'aula dal collega senatore Salvi il 4 novembre 1997 proprio sulla forma di governo e cercherò di motivarne il perché.

Noi crediamo che il presidenzialismo, quale è proposto dalla Commissione bicamerale, sia la risultante esplicita di correnti di pensiero, sempre presenti, sin dall'indomani della promulgazione della Costituzione, esplicitamente e dichiaratamente legate alla destra politica e culturale italiana. È noto che la Repubblica presidenziale è stata da sempre « cavallo di battaglia » del movimento sociale italiano e, a tutt'oggi, alleanza nazionale è la forza che più coerentemente, dal suo punto di vista, si batte per ottenere l'elezione diretta del Presidente della Repubblica (non la sola ma senz'altro quella

che più coerentemente porta avanti questa opinione).

Queste correnti di pensiero, che sono sicuramente esistite in Italia sin dall'indomani della promulgazione della Costituzione, dalla fine degli anni settanta in avanti, hanno iniziato a prendere piede per le forme ed i rivoli più disparati: dal cosiddetto decisionismo dell'allora segretario del PSI, Bettino Craxi, a correnti più dichiaratamente autoritarie, il tutto racchiuso in una parola d'ordine astrattamente condivisibile ma che poi assumeva connotati negativi, quella della governabilità. Una governabilità intesa non già come stabilità. La mia opinione — potremmo poi discutere lungamente — è che il sistema politico italiano di questi ultimi cinquant'anni sia stato il più stabile dell'intera storia europea, dal punto di vista politico; l'instabilità era dovuta a cambiamenti di Governi assolutamente al di fuori di una dinamica costituzionale e tutta legata alla contingenza delle vicende del centrismo e poi del centro-sinistra (ma di questo potremmo discutere lungamente e probabilmente non ci troveremmo d'accordo).

Il tema della governabilità è stato inteso, dalla fine degli anni settanta in avanti e poi per tutti i famigerati anni ottanta, non già come il senso della stabilità come un restringimento della partecipazione della democrazia, come se il restringimento della partecipazione della democrazia automaticamente portasse alla stabilità.

Credo che si sarebbe potuto procedere per garantire anche la governabilità molto più semplicemente ed anche più efficacemente con un processo di delegificazione del Parlamento (mettendo cioè il Parlamento in condizioni di lavorare e di occuparsi soltanto delle materie principali), con una profonda opera in direzione delle regioni (e quindi di ampliamento dei poteri regionali) e con la garanzia data dal « premierato », oggettivamente collegando l'elezione del *Premier* all'elezione dei deputati, del Parlamento.

Com'è noto tutto questo non è stato accolto e non lo si è accolto sulla base di

una motivazione che io ho letto, debbo dire con qualche raccapriccio, anche su *l'Unità* dei giorni scorsi, secondo la quale le sinistre europee (diciamo le sinistre moderate) avrebbero seguito (cito da *l'Unità*) il seguente processo: all'origine queste sinistre europee avrebbero non contrastato alcune delle idee della destra; successivamente avrebbero iniziato a far proprie alcune delle idee della destra e alla fine le avrebbero acquisite nel proprio patrimonio genetico, in una sorta di osmosi reciproca tra destra e sinistra che è l'esplicita teorizzazione, in realtà, della non possibilità di un'alternanza, come pure queste forze sostengono, perché se i valori (parlo di valori essenziali come questi di cui discutiamo oggi) sono grosso modo condivisi, è evidente allora che ciò postula una similitudine se non un'eguaglianza sulla quale noi rimaniamo del tutto in disaccordo.

Credo che questa scelta presidenziale non sia, viceversa, l'acquisizione da parte di un pezzo della sinistra di idee della destra, ma una sconfitta della sinistra, perché nel momento in cui si accetta un'idea di questo genere la sinistra esce sconfitta sul piano della — uso una vecchia espressione — egemonia.

D'altro canto, non soltanto l'elezione diretta porta, secondo noi, a questo risultato ma anche e soprattutto l'elezione diretta combinata con i poteri che vengono attribuiti al Presidente della Repubblica, secondo il testo proposto dalla Commissione bicamerale.

Il testo di novembre è decisamente peggiorato rispetto a quello di giugno in questo senso.

Con il prestigio e la forza intrinseca che il Presidente della Repubblica trae o trarrebbe dall'elezione diretta, il potere di scioglimento, quale è configurato dalla bicamerale, è un potere enorme, perché la fonte di nomina non è più parlamentare, ma, come è evidente, il popolo.

Quindi, il Presidente è libero dal rapporto con il Parlamento e il Governo stesso è decisamente più debole rispetto al Presidente, poiché esso ha l'obbligo di dimettersi al momento dell'elezione del

nuovo Presidente della Repubblica. Dunque, questo Presidente non sarebbe garante, come qualcuno dice, ma protagonista diretto della vita politica senza avere le responsabilità del Governo e, pertanto, non rischiando alcuna impopolarità — perché è il Governo che rischia sulla base delle scelte politiche e programmatiche — ma avendo un peso specifico sulla vita politica enorme. Non è un caso che il senatore Salvi parli — cito testualmente — del Presidente come «compartecipe dell'indirizzo di Governo». Al contempo, lo stesso senatore Salvi parla di un presidenzialismo temperato, e l'opinione corrente è che ci si trovi di fronte ad un semipresidenzialismo.

Sono convinto che, viceversa, questo *monstrum* giuridico oltreché politico che è uscito dalla Commissione bicamerale porti ad un presidenzialismo autentico con poteri molto forti del Presidente e, dunque, con il rischio oltre tutto — come è stato più volte ricordato in questa sede da altri colleghi — che la coabitazione tra Presidente della Repubblica con questi poteri, con questa forza e con questo prestigio, e Presidente del Consiglio, eventualmente di parte politica diversa, non porti alla stabilità, ma ad una ancora più grave instabilità.

Alla luce di tutto questo, noi, come ho già avuto modo di ricordare, condurremo la nostra opposizione di fondo a questa ipotesi presidenzialista. Insieme a questa, non potremo che condurre anche una battaglia ancora più incisiva contro le ipotesi di ulteriore peggioramento di una ipotesi che a noi già sembra pessima. Mi riferisco a quanto ho sentito nel corso delle discussioni politiche di questi ultimi giorni e che le destre hanno riproposto anche oggi: dare più poteri, ancora più poteri, al Presidente della Repubblica così eletto postula per davvero, anche se non è una soluzione automatica, rischi seri di plebiscitarismo. Lo dico sommessamente, ma invito per davvero tutti i colleghi della maggioranza a considerare questo rischio.

Noi lavoreremo, come è evidente, per evitare inaccettabili, ulteriori peggioramenti, in particolare sul tema dell'even-

tualità di un accantonamento dell'articolo 66, lettera a), di cui si discute, riguardante i poteri del Presidente nell'ambito della politica estera e della difesa, e faremo in modo che, almeno su questa minimale difesa dei principi ispiratori della nostra Costituzione ancora, per fortuna, vigente, la maggioranza ritrovi — speriamo — una compattezza che ha perduto nel corso di questa vicenda.

Credo sia utile un'ultima considerazione per la discussione che stiamo svolgendo. Connesso a questo problema così grave dell'indole dell'organo Presidente della Repubblica, vi è, e non può non essere così, il tema della legge elettorale, che è stato più volte evocato, come tutti sappiamo, nel corso delle discussioni dell'ultimo anno. Chiedo che l'accordo — che non è l'accordo di casa Letta, ma è un accordo formale cui si è pervenuti nella Commissione bicamerale, un ordine del giorno firmato anche dal senatore Salvi — si traduca in legge, che si incardini una proposta alla discussione.

Si dice che la legge elettorale deve riguardare anche il Senato e che ancora non si sa cosa sarà il Senato. Ma sappiamo cosa sia la Camera. Qualunque sia il tipo di verifica che si farà al termine del percorso costituzionale, sappiamo cosa sarà la Camera. Allora alla Camera, o eventualmente anche al Senato, si incardini questa discussione e si vada parallelamente al dibattito sulle riforme costituzionali e alla discussione e all'approvazione, la più rapida possibile, della legge elettorale.

Non mi convince l'obiezione che alcuno fa che questo non eviterebbe le ipotesi referendarie oggi in atto; una nuova legge impedisce comunque il referendum, secondo dottrina corrente. Poiché ritengo che l'ipotesi referendaria — voglio dirlo in quest'aula — per l'abolizione della quota proporzionale, e quindi direttamente contro il sistema dei partiti, sia un'ipotesi di natura oggettivamente eversiva (non è un problema di egoismo di partito ma di sistema della democrazia fondata sui partiti), credo vada fatto ogni sforzo per eliminare anche soltanto lo spettro, l'ipo-

tesi che questa nostra discussione di oggi sulle riforme costituzionali sia in qualche modo inquinata da quest'altra discussione che si svolge in altre stanze e concretamente, di fatto, con la raccolta delle firme per il referendum.

Credo che, se riusciremo comunque a far procedere parallelamente questa discussione insieme alle riforme, aiuteremo il percorso di queste ultime e non lo ostacoleremo. Chi pensa, anche autorevolmente, che si possa, alla fine di tutto il lavoro o di una parte cospicua di esso, adire la riforma della legge elettorale, pensando in questo modo magari di operare una sorta di « ricatto » (passatemi l'espressione) sulle forze politiche che sono in Parlamento si sbaglia di grosso. È proprio quello della legge elettorale un macigno che è bene rimuovere innanzitutto per far andare avanti il cammino delle riforme, che non condividiamo così come sono state proposte, ma che riteniamo comunque possano procedere perché è maturo nel nostro paese un processo riformatore dal punto di vista costituzionale.

Faremo la nostra parte; non abbiamo mai fatto ostruzionismo e non intendiamo farlo. Cercheremo tutte le convergenze possibili affinché si possa migliorare, o comunque rendere meno drammatico dal nostro punto di vista, il testo uscito dalla Commissione (*Applausi dei deputati del gruppo di rifondazione comunista-progressisti — Congratulazioni*).

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare l'onorevole Rebuffa. Ne ha facoltà.

GIORGIO REBUFFA. Signor Presidente, ancora una volta l'occasione di parlare dopo il collega Diliberto è ghiotta, ma non voglio approfittarne, e quindi svolgerò un intervento diverso da quello che mi potrebbe venire se mi agganciassi a quello dell'onorevole Diliberto.

Voglio partire da una constatazione. Stiamo facendo in questi lunghi mesi (forse un po' troppi) un inseguimento di nomi e di formule; non sono mai stato, né prima né durante né ora, attaccato ad un

nome. Sono stato, sono e sarò attaccato agli obiettivi, che erano quelli di mutare il funzionamento non tanto del nostro meccanismo istituzionale, quanto del nostro sistema politico.

Voglio ricordare questi obiettivi (e qui mi rivolgo anche al collega Diliberto), che non erano soltanto quelli della stabilità, della governabilità (di cui dovremmo parlare fuor di metafora e chiamarla con la sua espressione compiuta: coesione della maggioranza), ma soprattutto quello della responsabilità.

Nel sistema politico italiano degli ultimi cinquant'anni, purtroppo, non è stato applicato il principio per il quale i cittadini individuano i vizi ed i pregi del proprio Governo con un sistema elettorale, che può essere anche quello proporzionale, anche se (mi scusi il collega Diliberto se uso questa vecchia espressione accademica) la miglior dottrina ritiene che uno dei difetti del sistema elettorale proporzionale sia proprio quella della sottrazione ai cittadini del giudizio sul Governo.

Così è stato nella storia repubblicana, più o meno, con qualche eccezione dovuta a circostanze straordinarie.

Se questi erano gli obiettivi, quando abbiamo iniziato il lavoro di riforma avevamo di fronte a noi strade diverse le quali avevano un elemento in comune: la scelta del Governo da parte dei cittadini. So bene anch'io che nel sistema politico inglese la scelta del Governo avviene per circostanze storiche; so bene anch'io che nel sistema politico tedesco questo avviene per circostanze storiche, ma si tratta di strumenti diversi. L'Italia non ha avuto queste circostanze storiche e siamo stati costretti ad intervenire sulla Costituzione con un sistema che qualcuno ha definito di « ortopedia costituzionale », l'unico strumento a nostra disposizione.

A questo punto, al di là delle fraseologie e dei modelli astratti, dobbiamo domandarci se il testo che abbiamo di fronte garantisca l'obiettivo che prima ho richiamato. Mi dispiace che il collega Selva si sia allontanato dall'aula ma l'amicizia che mi lega a lui mi consente di

esprimere un'osservazione. Possiamo invocare il povero Calamandrei per qualunque cosa, meno che a sostegno del testo che abbiamo di fronte. Certo, il povero Calamandrei era un presidenzialista quasi unico all'interno dell'Assemblea costituente (*Applausi del deputato Meloni*) ma aveva presente il funzionamento di una repubblica presidenziale — gli Stati Uniti d'America — che aveva l'idea — Calamandrei lo ricordava spesso — dell'orologio. Fino a questo punto noi, dell'orologio, abbiamo solo la struttura. Allora, gli obiettivi che volevamo conseguire con l'avvio del processo riformatore non solo non credo che siano stati raggiunti, ma, per alcuni aspetti, rischiamo di aggravare la situazione rispetto a quella attuale.

Abbiamo l'elezione diretta però, senatore Salvi, mi permetta un'osservazione. Ricordo ancora quando si dedicava agli studi di civilista e certamente rammenterà quanto fosse cara alla sinistra giuridica che si affermava agli inizi degli anni settanta l'interpretazione delle norme giuridiche attraverso il metodo sistematico e quanto poi abbia portato a disastri culturali. Affrontando la riforma di una costituzione, tutto possiamo fare meno che non usare l'interpretazione sistematica; per cui limitarci a dire, come qualcuno ha fatto (non lei, senatore Salvi, ma altre forze politiche), che dal momento che è prevista l'elezione diretta abbiamo fatto un salto di qualità, mi sembra che sia la negazione dell'interpretazione sistematica che, in una costituzione che è un orologio, è il primo argomento che dobbiamo usare.

Se dobbiamo adottare questa interpretazione sistematica, dobbiamo affiancare all'elezione diretta almeno tre punti. L'articolo 64 prevede appunto l'elezione diretta in modo inequivoco. Accanto a questa previsione dobbiamo mettere la legge elettorale, il sistema delle assemblee e un dato extragiuridico, ma non estraneo alla lettura delle dinamiche istituzionali, cioè la conformazione del sistema politico. Specifico subito cosa intendo: quando si fanno riferimenti all'Austria, è opportuno precisare che questo paese ha almeno due

caratteristiche extra istituzionali, extra normative, che riguardano l'analisi istituzionale, che sono, in primo luogo, il fatto che ha un numero di abitanti infinitamente inferiore al nostro (questo è un dato per l'ubiquità della politica) ed in secondo luogo — anche se non viene mai ricordato — che ha un sistema politico forte, legittimato ed autorevole, tant'è vero che, all'elezione diretta della presidenza della Repubblica, in quel paese concorrono sempre figure non di primo piano. È chiaro, infatti, che uno dei leader politici austriaci non si sognerebbe mai di concorrere alle elezioni della presidenza della Repubblica; non lo farebbe, perché il potere è altrove!

Mi soffermerò ora sul sistema elettorale.

Non so quale sistema elettorale avremo; francamente, credo che per avere un sistema elettorale che sia coerente con un'elezione diretta, dobbiamo averne uno semplificante. Mi auguro di vedere presto come si tradurrà in legge elettorale il famoso documento a evidenza pubblica o di intenti prodotto dalla Commissione bicamerale. Lo vedremo: non sono in grado di giudicarlo! Il dialogo in materia di sistemi elettorali è ancora una volta sempre di più sui dettagli.

È certo però che se l'onorevole Paissan mi usasse la cortesia di parlare a bassa voce, sarei felice...

MAURO PAISSAN. Le chiedo scusa.

GIORGIO REBUFFA. È certo che il sistema elettorale che si annuncia non è tale da rendere coesa la maggioranza. È un sistema elettorale tale da provocare la frammentazione del sistema politico! Non sono « teologico », ma mi pongo il seguente quesito: sulla base di una lettura sistematica, questo sistema elettorale è coerente con il meccanismo di elezione diretta? Io credo di no!

Poiché sto affrontando la questione dei sistemi elettorali, vorrei richiamare un piccolo ricordo personale sulla storia del doppio turno di collegio. Anche in questo caso, una cosa è un sistema elettorale

inserito in una forma di governo di premierato ed un'altra cosa è un sistema elettorale inserito in una forma di governo di elezione diretta del Capo dello Stato e se quest'ultimo ha dei poteri di governo. Devo dire con molta franchezza che qui mi pare che stiamo dentro ai sogni, ai ricordi e soprattutto alle nostalgie. Credo che le occasioni siano state perdute; forse le abbiamo perdute tutti, ma sono state perdute! Credo, inoltre, che non ritorneranno più e che, se quel sistema elettorale sarà quello che si annuncia, esso sarà in conflitto con l'elezione diretta del Presidente della Repubblica! Questa elezione diretta del Presidente della Repubblica si calerebbe infatti in un sistema politico che non è ancora alla fine della sua fase di transizione. Sarebbe nascondersi dietro un dito, se lo dicessimo!

Vorrei ora rivolgere la mia attenzione soprattutto all'altra parte di questo Parlamento. Non è ancora chiaro quale sarà la conformazione della sinistra italiana fra alcuni anni. Vi è, infatti, chi parla di una direzione in senso socialdemocratico europeo; e chi parla invece di un'altra direzione. Non parlo delle cose di casa mia, ma certamente anche da questa parte vi sono problemi di conformazione.

Nella sostanza, vi è un sistema politico ancora debole e non legittimato pienamente. In quel sistema politico noi inseriamo due elementi conflittuali quali sono una legge elettorale che, per come si annuncia — perché io giudici sulla legge elettorale non sono in grado davvero di darne per un rispetto per i miei vecchi mestieri, se mai ne ho avuto qualcuno —, è conflittuale con l'elezione diretta del Presidente della Repubblica. Nel testo della bicamerale ci sono altri elementi. Abbiamo un sistema di Assemblee indeterminato, un sistema di rapporti tra le due Assemblee legislative e tra le Assemblee e il Governo che è ancora indeterminato in punti centrali. Lo sapete tutti, è inutile che lo ripeta, che con l'attuale configurazione del Senato, l'esecutivo, qualunque sarà la forma di governo, si troverà dentro cappi e problemi insolubili.

Questi elementi conflittuali aprono certamente la strada a quella che si potrebbe chiamare una Repubblica dei conflitti, che è esattamente il contrario della Repubblica delle responsabilità. È evidente che quando noi, con quel sistema elettorale, eleggeremo il Presidente della Repubblica, gli potremo togliere tutti i poteri del mondo, ma egli sarà forte dei suoi voti.

C'è allora un aspetto paradossale — e mi rivolgo anche all'onorevole Diliberto — su cui vorrei invitare a riflettere. Quanti più poteri diamo e quanto meglio li definiamo, tanto più evitiamo i rischi della deriva plebiscitaria.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
PIERLUIGI PETRINI (ore 20,30)

GIORGIO REBUFFA. Questo è il punto, in questo sistema politico, non in astratto, non nel cielo della dottrina costituzionale!

Se è così, non c'è dubbio che la Repubblica che andiamo a costruire con le nostre mani rischia di essere non solo una Repubblica dei conflitti ma anche una Repubblica dei complotti. Non c'è dubbio che chi è eletto sarà in conflitto con altri che pure sono ugualmente eletti; questo è il rischio che si può intravedere ed è questa la ragione per la quale, se questo rischio non verrà rimosso, sarà senso di responsabilità dire « no » a questo insieme di norme pericolose, dire « no » in questa sede e quando ci sarà il referendum confermativo.

Confrontiamo l'articolo 66 del nostro progetto e gli articoli 87 e 88 della Costituzione vigente. Ci sono più poteri o meno poteri per il Presidente della Repubblica? Devo dire francamente che a me pare che la Costituzione attuale dia più poteri, con una sola eccezione: la controfirma sull'atto di scioglimento. Però, badate bene che nella nostra storia repubblicana non si è verificata, se non forse quasi, una situazione per la quale il Presidente avrebbe potuto costruire o formare un Governo che gli desse la controfirma solo perché c'era ancora un

sistema politico forte. Non so se questa situazione non annunci altre tempeste!

Credo che certamente non sia prevista qui la titolarità dell'indirizzo politico, ma non lo è nemmeno la partecipazione sostanziosa che c'è nell'ordinamento vigente all'indirizzo politico. Devo confessare la mia estrema preoccupazione questa sera perché è vero quello che mi sono sentito ripetere già tante volte e che mi ha stupito tutte le volte che l'ho sentito dire, cioè che i sistemi costituzionali sono anche il prodotto di prassi evolutive, di norme di Costituzione materiale, come si dice, che si sovrappongono ai documenti scritti. Questo è vero nel lungo periodo, credo però sia una manifestazione di irresponsabilità, di mancanza di senso dei propri doveri di fronte agli elettori, a chi ci ha eletti, alla nazione, programmare una situazione incerta e conflittuale e programmarla per ragioni che non hanno a che fare con il senso di responsabilità di chi si preoccupa della politica costituzionale.

Ho visto spesso in questi mesi la lotta politica, soprattutto in tema di Costituzione, essere condotta attraverso le definizioni: falchi e colombe, intransigenti e morbidi, professori e politici; quest'ultima, se mi posso permettere, una delle più ridicole che abbia mai sentito, anche perché questo Parlamento è storicamente pieno di professori universitari che hanno governato questo paese con grande politicalità.

Oggi il senatore Pieroni, che è sempre frizzante, ha avuto l'amabilità di polemizzare con un collega, che certo non ha bisogno della mia difesa d'ufficio, parlando di fondamentalismo. Io personalmente non credo di essere in nulla fondamentalista; anzi, certe volte rimpiango di non esserlo abbastanza o, almeno, di non esserlo stato per il passato. Certo è che questa politica dell'etichettamento, del *labelling*, che è nota ai criminologi, non ci porterà da nessuna parte, se non ad ottenere un modesto risultato, che è forse quello a cui nel segreto dei nostri cuori, di alcuni dei nostri cuori, vogliamo arri-

vare, cioè quello di uscire comunque dalla strettoia in cui forse ci siamo infilati.

Credo che tutti sappiamo quali siano i limiti veri del testo che abbiamo di fronte e quali i rischi; sappiamo che ci sono elementi di irrazionalità che non sono tollerabili. Credo anche che tutti sappiamo che forse siamo ancora in tempo per rimediare. Certo, non rimedieremo a nulla e non faremo un buon servizio a questo paese se chiamassimo riforme cose che riforme non sono. Usciremo da quest'aula con un testo, ma il processo di riforma del nostro ordinamento costituzionale e politico dovrebbe ancora cominciare. Sarebbe un peccato, perché vuol dire che lo faranno altri.

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare l'onorevole Armaroli. Ne ha facoltà.

PAOLO ARMAROLI. Signor Presidente, signori componenti il Comitato dei diciannove, colleghi, in tema di riforme costituzionali si potrebbe sostenere, se volete con una punta di malizia, che tutto è a posto e nulla è in ordine. Tutto è a posto perché nella bicamerale, sulla forma di Stato, sulla forma di governo, sul Parlamento e le fonti normative e, *last but not least*, sulla legge elettorale, batti e ribatti, alla fine si è registrato un largo accordo. Solo sulla giustizia e sulle garanzie si è deciso di non decidere, rinviando all'Assemblea di Montecitorio ogni determinazione. Ciò non di meno, grazie alle sudate carte del relatore, onorevole Marco Boato, qualche buon punto fermo non è finora mancato.

Se è vero che tutto è a posto, si potrebbe sostenere che è altrettanto vero che nulla è in ordine. Valga qualche esempio. I paletti del federalismo sono stati spostati sensibilmente in avanti, come prova il fatto che le materie riservate alla competenza statale sono diminuite a vista d'occhio, con il rischio — ma su ciò torneremo tra poco — di incontrollabili spinte centrifughe.

Il principio di sussidiarietà orizzontale, signor Presidente, nel corso della discussione si è ridotto — ma sì, diciamolo pure

— ad un colabrodo, come prova la circostanza che non solo il testo originario della bicamerale è stato gettato a mare, ma l'Assemblea di Montecitorio — vergogna! — ha respinto l'emendamento del popolare Andrea Guarino, una sorta di terza via tra il benfatto iniziale ed il malfatto successivo.

Per quanto poi riguarda la forma di governo se ne sono davvero viste di tutti i colori. Sulla *roulette* dell'atlante costituzionale una capricciosa pallina ha oscillato come canna al vento, una canna che non si è spezzata soltanto perché si è piegata: la pallina ha dato l'impressione di fermarsi ora sulla Francia, ora sull'Austria, ora sul Portogallo. E non si è trattato — si badi — soltanto di una impressione!

Il relatore, l'immaginario senatore Cesare Salvi, ha in effetti recitato più parti in commedia: ha fatto il francese prima della votazione da parte della bicamerale dei due schemi di forma di governo alternativi (quello semipresidenziale e quello del premierato definito — vai un po' a capire perché — premierato forte), ma dopo che in bicamerale ha prevalso l'elezione popolare diretta del Capo dello Stato il sullodato relatore — sempre l'immaginario senatore Cesare Salvi: non un sosia, ma lui in persona — ha fatto l'austriaco o, meglio, il portoghese che nel lessico familiare è colui che fa lo gnorri e non paga il biglietto.

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo e sulle pubbliche amministrazioni*. Siamo ad altissimi livelli!

PAOLO ARMAROLI. Il bello è che il presidente D'Alema nel suo fortunato libro ci rivela che Salvi — si salvi chi può (questo lo dico io, ma forse lo pensa il ministro dell'interno Napolitano)! — era ed è un presidenzialista convinto. Allora ci sarebbe da domandarsi cosa avrebbe architettato Salvi se fosse stato un anti-presidenzialista altrettanto convinto!

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo e sulle pubbliche amministra-*

zioni. Aspetta che non è ancora finita! Aspetta!

PAOLO ARMAROLI. Scherzi a parte, pensa e ripensa, il senatore Salvi ha partorito, con qualche lacerante sofferenza, una terza via — a riprova che gli antichi amori a sinistra non si dimenticano mai — che non è né carne, né pesce. Ma sì, un bel semipresidenzialismo all'italiana che nell'immaginario collettivo ci appare un po' come un semipresidenzialismo alla carlona!

Alleanza nazionale sa realisticamente che il destino non è tutto sulle sue ginocchia. Ha voluto, fortissimamente voluto, l'elezione popolare diretta del Capo dello Stato per molte buone ragioni: primo, perché convinta che si debba passare dalla Repubblica dei partiti alla Repubblica dei cittadini; secondo, perché dopo l'elezione popolare dei sindaci i cittadini hanno preso gusto a decidere in prima persona senza troppe mediazioni assembleari; terzo, perché l'elezione popolare diretta del Presidente della Repubblica ci porterà ad un bipolarismo ordinato, mentre oggi il nostro bipolarismo ci appare ancora allo stato nascente.

Alleanza nazionale, certo, avrebbe voluto di più: non si è mai rassegnata al fatto che il Capo dello Stato possa, quanto meno all'apparenza, avere poteri non solo inferiori a quelli che hanno esercitato gli ultimi tre Presidenti della Repubblica — Sandro Pertini, Francesco Cossiga ed Oscar Luigi Scalfaro — ma per qualche verso, magari solo come mera impressione (e magari un'impressione erronea), addirittura inferiori a quelli previsti dalla Costituzione del 1948.

Pur tuttavia alleanza nazionale da quella forza politica responsabile che è riteneva e ritiene che *pacta sunt servanda*. Comunque sia, nel tentativo meritorio di migliorare la forma di governo, alleanza nazionale e forza Italia hanno presentato alcuni emendamenti che meriterebbero di essere accolti qui ed ora, perché ad un federalismo più avanzato di quello concepito all'inizio dovrebbe corrispondere un semipresidenzialismo altrettanto avan-

zato, allo scopo di equilibrare le spinte centrifughe con spinte di segno contrario, garantite da una Presidenza della Repubblica con contorni più marcati.

D'altra parte, nel già citato libro, il presidente D'Alema riconobbe che vanno meglio definiti i rapporti tra Capo dello Stato e Capo del Governo, pena indebiti sconfinamenti.

Per queste ragioni alleanza nazionale voterà ed inviterà a votare — perché diversi deputati dell'Ulivo la pensano come noi, segnatamente deputati democratici di sinistra — i suoi emendamenti e quelli delle altre componenti del Polo nella convinzione che quel supremo bene che è la certezza del diritto impone che la figura ed il ruolo del supremo magistrato della Repubblica abbiano lineamenti ben definiti e meno evanescenti (*Applausi dei deputati del gruppo di alleanza nazionale*).

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare l'onorevole De Mita. Ne ha facoltà.

CIRIACO DE MITA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, credo che i nostri lavori abbiano un condizionamento oggettivo difficilmente eliminabile. La riflessione ed il dialogo sono funzionali all'approfondimento ed allo scambio di opinione, soprattutto in una materia come questa. Si pongono dunque due problemi: la riflessione interrotta; l'alterazione della riflessione ad opera dei messaggi non formali, delle dichiarazioni, dei desideri e delle prese di posizione che si rincorrono.

Vorrei dire al presidente della Commissione che, se si riuscisse — sia pure secondo le compatibilità dei lavori parlamentari — a concentrare il lavoro senza questa periodizzazione abbastanza lunga, probabilmente ci aiuteremmo tutti ad approfondire le questioni con una comunanza di riferimenti e di valutazioni. Non lo dico per desideri di orientamento, ma per una semplice constatazione. Ho seguito i lavori della Commissione bicamerale (anche perché ne facevo parte) e ritengo che, se la nostra memoria non recupererà lo svolgimento dei lavori della stessa bicamerale, difficilmente usciremo

da un groviglio di questioni che sono oggettivamente strumentali; lo dico soprattutto all'onorevole Armaroli, ma in un certo senso anche all'onorevole Selva.

La bicamerale, posta di fronte ad opzioni alternative tra sistema semipresidenziale e governo parlamentare (non faccio l'avvocato e non devo difendere il senatore Salvi), fece prevalere — per una improvvida presenza della lega — l'opzione del sistema semipresidenziale. Non lo dico per aprire controversie o per contestare decisioni, ma per recuperare il filo logico della riflessione portata avanti dalla bicamerale fino ad oggi.

Tutti ricordiamo — credo — che dopo quel voto vi fu un momento di disagio in Commissione, perché rispetto ad un orientamento prevalente (non lo dico solo in termini di numeri, ma anche in termini di riflessione) sul Governo parlamentare prevalse l'altro sistema. Non per dare giudizi, ma per registrare eventi, faccio notare che, in quella circostanza, l'onorevole Fini rilasciò una dichiarazione in nome e per conto del Polo. Fini non parlò come un membro della Commissione, ma sottolineò e spiegò che parlava a nome del Polo. Sappiamo bene che il Polo è un'entità una e multipla, ma in quella circostanza ci fu una sola voce. La dichiarazione dell'onorevole Fini — uomo d'onore, onorevole Fini — fu che l'elezione diretta del Capo dello Stato non comportava poteri di governo. Chi legge gli atti parlamentari credo possa conoscere tale dichiarazione. È su quella che poi la bicamerale ha proseguito i suoi lavori, sia pure con alcune difficoltà, alcune questioni da approfondire, alcuni aspetti da definire. Certo, poi si può cambiare parere e noi assistiamo quotidianamente a questi fatti: ci sono protagonisti del dibattito sulle istituzioni che un giorno ne inventano una e il giorno dopo una contraria. Io non ne sono più sorpreso, perché ci sono abituato, in un certo senso conoscevo questo comportamento. Una parte non minoritaria di questo Parlamento, come forza Italia, un giorno ci spiega la validità del cancellierato e il giorno dopo mette in discussione questa forma, sulla quale dob-

biamo ragionare con molta serenità. Lo dico a Rebuffa e ad Urbani, per la stima, l'amicizia ed il rispetto che ho nei loro confronti, non solo come membri della bicamerale, ma anche come studiosi della materia.

Non capisco come si possa un giorno enfatizzare il sistema del cancellierato e il giorno dopo scoprire che questa proposta, che conserva il Governo parlamentare... Perché la realtà è questa, tale proposta prevede l'elezione diretta del Capo dello Stato, ma conserva la forma di governo parlamentare. Il nostro impegno, se vogliamo proseguire il lavoro compiuto e non alterarlo, sta tutto nel vedere come queste due indicazioni debbano recuperare una compatibilità interna, come direbbero i giuristi. Questa è la discussione che dobbiamo fare, non altra.

Onorevole Selva, la repubblica non è una novità della storia: chi si è occupato delle storie costituzionali e le conosce sa che il Governo presidenziale ed il Governo parlamentare sono quasi coevi, sono cose antiche, e sa — io l'ho detto, mi si consenta di ripeterlo — che uno studioso attento dei sistemi di governo, spiegando la differenza tra il presidenzialismo americano ed il governo parlamentare inglese, disse che in sostanza sono analoghi, con un vantaggio per il governo parlamentare inglese, perché questo è costretto, per gli atti che emana, a misurarsi con il consenso parlamentare. Vero, professor Rebuffa, cito in maniera esatta?

Io credo che questa pseudocultura politico-istituzionale che si è impossessata anche di noi adesso rischi di condizionarci. Nello schematico vecchio-nuovo, ipotizziamo che il Governo parlamentare sia vecchio e quello presidenziale sia nuovo. Non è così, non è stato così. Io non demonizzo né una forma né l'altra, direi che non discuto neppure, adesso, sui pregi dell'una o dell'altra, ma credo che sia nostro compito rendere coerente la scelta che abbiamo fatto, e noi abbiamo scelto l'elezione diretta del Capo dello Stato e la forma di governo parlamentare. Questo voglio dirlo anche al relatore.

Di alcune obiezioni che ci vengono mosse credo che dovremo tener conto un po' di più. A ciascuno di voi è capitato, credo, di leggere verbali di dibattiti svoltisi all'interno del mondo universitario. Direi che, sia pure con qualche ritardo, il mondo accademico, coloro che sono impegnati sul piano dell'elaborazione scientifica, cominciano a misurarsi con queste questioni con un'analisi più attenta, meno emotiva, meno legata allo slogan, come qualche volta ci capita di leggere in editoriali di costituzionalisti e quasi-costituzionalisti. Le obiezioni che si muovono a questa proposta, se rimanesse com'è, non sono di poco conto. Non definendo bene i poteri e le funzioni del Capo dello Stato e non definendo bene la natura del Governo parlamentare, un rischio (legato alla confusione, non alla definizione dell'ordinamento) vi potrebbe essere. La prima obiezione credo sia facilmente smontabile, se non la alimentiamo, anche se posso citare un'esperienza personale: a me è capitato, quando mi occupavo di studi giuridici, di leggere un libro nel quale un professore di diritto civile, avendo posto inizialmente tre interrogativi, scriveva poi altre 200 pagine per spiegare che gli interrogativi non erano fondati; solo che li aveva posti egli stesso!

Qualcuno osserva: come potete pensare che un Presidente della Repubblica eletto, senza poteri, non si vada a ricercare i poteri? Qualche volta l'abbiamo sentito dire da costituzionalisti e non. Il Capo dello Stato sarà eletto per svolgere la funzione che la Costituzione gli assegna e, se essa prevede che non abbia poteri di Governo, coloro che faranno la campagna elettorale, faranno riferimento ai poteri previsti. Questo a prescindere se saranno o meno persone di prestigio: non ho ben capito questa distinzione tra persone di prestigio e non di prestigio, professor Rebuffa, perché le persone acquistano prestigio quando svolgono bene la funzione di cui sono stati investiti. Prima non c'è mai un metro idoneo per poter fare questa distinzione.

Se spieghiamo (questo stiamo facendo) che il Presidente eletto non ha poteri di

governo, quelli che aspireranno a candidarsi a Presidente della Repubblica chiariranno che svolgeranno la funzione prevista dall'ordinamento costituzionale, che non è un potere di governo. Quindi, davvero non riesco a capire questa preoccupazione. La seconda osservazione è che, per questa ragione, è necessario definire bene non i poteri del Presidente della Repubblica (credo che questo sia il problema minore) ma definire bene la condizione di stabilità del Governo, perché i poteri del Governo nel sistema parlamentare sono definiti. Faccio riferimento ai poteri d'indirizzo; dopo aggiungerò qualche osservazione in ordine a novità istituzionali che dovrebbero interessarci, ma non è questo il momento per affrontare la questione.

Inoltre, l'onorevole Selva ha osservato che il Capo dello Stato ha così ha una funzione di garante, quindi non poteri di governo; la funzione di garanzia del Presidente eletto senza poteri di governo sta nel garantire la stabilità del Governo, non nel senso di imporre una maggioranza che non ha, ma di verificare il raccordo tra maggioranza e Governo, in maniera che quest'ultimo possa svolgere in maniera efficace le sue funzioni. Solo in rapporto a questo, voglio dirlo al senatore Salvi (quando poi arriveremo a discutere delle facoltà del Presidente della Repubblica approfondirò la questione), mi pare da modificare la previsione della facoltà del Capo dello Stato di sciogliere il Parlamento, perché, per come è prevista, indipendentemente dalle nostre intenzioni, introduce paradossalmente (questo ci è stato fatto osservare dai costituzionalisti dell'università di Roma) una sollecitazione alla competizione tra poteri diversi, per un verso e potrebbe rendere cristallizzata la funzione del Parlamento, per altro verso.

Rispetto al rischio che vi possa essere lo scioglimento del Parlamento in presenza delle dimissioni del Governo, infatti, i parlamentari potrebbero essere tentati di tenere in vita un Governo anche se non funziona. Perciò, qui si va recuperato il suggerimento che nella Costituzione ven-

gano introdotti solo criteri generali, e si farà poi riferimento all'interpretazione evolutiva della norma, professor Rebuffa.

Io capisco la tua obiezione, però stiamo attenti che la pretesa di codificare tutto in realtà confligge con il limite dell'intelligenza umana di prefigurare gli svolgimenti della storia. E quindi la norma è di indirizzo non nel senso che sia generica, ma nel senso che il raccordo tra il fatto che accade e la norma che lo disciplina si inverte nello svolgimento della vicenda umana ed è difficile prevedere e codificare.

Noi dobbiamo evitare un rischio, non solo nella codificazione, ma anche nel dibattito. Io mi rivolgo a lei, presidente, perché so che questa è la sua opinione. Dobbiamo evitare che l'indulgenza di ipotizzare un po' di poteri del sistema presidenziale — che noi non abbiamo ipotizzato —, riducendo o compromettendo lo svolgimento funzionale e valido del governo parlamentare, sia una sorta di anticipazione di elementi di conflittualità per dire che poi il sistema non funziona. Questo è il rischio che corriamo, e secondo me su questo dobbiamo essere molto sereni, molto chiari, molto netti. Credo che su questo il gruppo del partito popolare non farà mancare il suo suggerimento e il suo consenso.

Sui poteri, abbiamo letto (adesso è un po' scomparsa) questa frase: « Ma perché il Presidente della Repubblica non presiede il Governo? ». Con quale razionalità un Presidente della Repubblica senza poteri presiede il Governo? Per essere testimone di una discussione e di un organo che è presieduto, gestito da una persona diversa. In una funzione di tutela? No. Nel sistema semipresidenziale francese questo è possibile e previsto per l'ambiguità del sistema francese. Su questo, va espressa con molta semplicità una valutazione. Il semipresidenzialismo francese — che è un'anomalia nei sistemi costituzionali del mondo, non solo in Europa — è un passaggio a metà tra il perfezionamento del sistema parlamentare e l'approdo al governo presidenziale. Quindi, formulare un'ipotesi di riforma come quel

modello mi pare quanto di più sprovveduto ci sia e quanto di meno valido si possa utilizzare per affrontare questi problemi.

PAOLO ARMAROLI. È una anomalia che dura da quarant'anni!

CIRIACO DE MITA. La seconda questione, sulla politica estera e la difesa. Ho visto che torna. Onorevole Selva, che c'entra — non uso l'altra espressione — il sistema *bipartisan* con l'ipotesi che il Presidente della Repubblica rappresenti il paese? Lei ipotizza — ho capito — che in una qualche circostanza il Presidente della Repubblica sia, in ipotesi, espressione diciamo di un'area politica e il Governo parlamentare di un'altra. Ma lei non ha fatto l'ipotesi che il Presidente della Repubblica sia della stessa parte. Per cui, se fosse vera l'esigenza della rappresentanza unitaria, bisognerebbe invitare il capo dell'opposizione, non il Capo dello Stato.

È un argomento pretestuoso? Non proprio: non è così. Viceversa, io ricordo che nei lavori della bicamerale ci ponemmo il problema e nel testo che è stato presentato — quello che poi approveremo non so come sarà — il Capo dello Stato rappresenta l'unità del paese, con riferimento alle alleanze che il paese ha contratto. Ma da questo punto di vista io non credo che sia un potere. E da questo punto di vista non bisogna invocare la politica *bipartisan*. Questo poi sarà legato ai processi politici; ne abbiamo discusso. Questa politica va realizzata nella dialettica tra maggioranza e minoranza, non sul piano delle istituzioni eventuali. Un Parlamento, un sistema democratico dell'alternanza, che sulle grandi scelte ha momenti di unità, legittima il Governo che lo rappresenta a rappresentare il paese nella sua totalità. Non è l'accorgimento giuridico-istituzionale che risolve questo problema. Questo problema è risolto dai comportamenti politici delle forze politiche che esprimono il Governo.

Vi è una terza osservazione da fare sul potere di scioglimento. Al senatore Salvi

l'ho detto in varie circostanze e glielo ripeto qui: quando discuteremo di questa questione, spero di poter fare un intervento più analitico.

Queste sono obiezioni che, a mio avviso, sono pretestuose; le obiezioni vere che si possono fare alla proposta che noi abbiamo avanzato riguardano un problema che qui è stato sollevato e che nel dibattito politico direi che appassiona di più e, per il fatto che non è affrontato con molta serenità, rischia di « cacciarci » più nella contesa politica che sul terreno del riordino istituzionale.

Il problema della stabilità dell'esecutivo — perché questo è il problema — non lo si deriva dalla subordinazione o dal quasi raccordo al Presidente eletto; la stabilità dell'esecutivo, la democrazia rappresentativa che consente all'elettore di scegliere il parlamentare, la maggioranza, il Governo (perché le scelte sono plurime e non sono soltanto individuali) esigono la definizione di un sistema elettorale che consenta all'elettore di scegliere il candidato, la maggioranza e il Governo. Questo è un problema — non è un « sigaro », onorevole D'Alema, da regalare — da risolvere.

Su tale questione la Commissione bicamerale ha posto il problema ed io credo che sia impegnata anche a risolverlo.

Probabilmente, le tecniche ipotizzate, non definite che prevedono un sistema elettorale che legittimi la maggioranza vanno approfondite (non è un problema di scontro all'interno dei partiti). Un sistema elettorale di questo genere serve all'ordinamento e non ad una parte contro un'altra. Quindi il problema vero è quello della stabilità. Al nostro interno abbiamo avuto opinioni diverse quando si è discusso in bicamerale della facoltà del Capo dello Stato di rinviare il Governo in Parlamento; essa ha senso solo se la ragione è, diciamo, la verifica del rapporto tra maggioranza parlamentare e Governo. Se viceversa fosse, come alcuni costituzionalisti ci fanno osservare, una facoltà senza limiti del Capo dello Stato, una potenziale conflittualità tra il Capo dello Stato, il Governo e la maggioranza, allora

questa sì sarebbe una norma incongrua e non sarebbe compatibile con l'ordinamento che ci stiamo dando.

Credevo che la nostra riflessione nella definizione di queste norme dovrebbe suscitare in noi considerazioni e preoccupazioni. Ho ascoltato l'intervento dell'onorevole Diliberto, ma a mio avviso egli pone il problema e lo risolve dentro una spiegazione ideologica e non dentro la spiegazione delle istituzioni che si danno. Noi spesso ci facciamo carico del potere e della facoltà del Governo di decidere, e credo che molti diano enfasi all'elezione diretta del Capo dello Stato per questa ragione. Penso che questo non sia un problema vero ma una distorsione ottica sui problemi veri.

Le democrazie moderne, le democrazie complesse hanno il problema di recuperare l'efficienza del Governo, ma hanno anche il problema di garantire i diritti dei cittadini. Quest'ultimo problema non lo si risolve facendoli votare ma organizzando diritti e facendoli tutelare. Per cui il rapporto tra il Governo, che ha potere di indirizzo, e il Presidente della Repubblica, garante dei diritti uguali dei cittadini, verosimilmente è la proiezione dell'equilibrio che dobbiamo costruire.

L'equilibrio futuro, la novità che ci incalza, onorevole Selva, la riflessione che dobbiamo approfondire sono tutti rivolti alla ricerca di questo equilibrio nuovo sul quale i costituzionalisti incominciano a riflettere.

Credevo abbiate tutti letto un pregevole « libricino » del professor Fioravanti dell'università di Firenze che pone questo problema con acume di analisi sul piano della evoluzione dei rapporti politici, anche se, pure in questo saggio, vi è una qualche carenza per quanto attiene all'indicazione giuridica. Ma le istituzioni vere sono quelle che si fanno, non soltanto quelle che si immaginano.

Io auguro a me, a voi, a noi, che il prosieguo di questo dibattito metta insieme la nostra capacità di risolvere i problemi così come si prospettano — perché questo è il nostro compito — e, nel