

C'è infine una disposizione che considero necessaria al fine di allentare la tensione e dirimere la conflittualità che caratterizza in questo momento la discussione in ordine alle competenze regionali. È indispensabile introdurre una clausola di flessibilità che consenta in ogni caso allo Stato di legiferare quando sono in gioco valori costituzionali unitari e fondamentali: mi riferisco all'uguaglianza dei cittadini, ai diritti fondamentali e all'unità giuridica ed economica del paese. Legiferare, si badi bene, non contro le regioni, ma, nella stragrande maggioranza dei casi, per rafforzare e completare le politiche regionali.

Ciò comporta un'assunzione di responsabilità che porta a considerare il potere regionale non come una sorta di opposizione rispetto al potere centrale; questa in qualche modo è una condizione nella quale in parte il centrosinistra ed in parte il centrodestra si sono trovati. È tuttavia una condizione da evitare perché soltanto attraverso la collaborazione istituzionale è possibile compiere passi in avanti. Nell'ottica di un federalismo competitivo una simile clausola non viene compresa, ma in una visione cooperativa e collaborativa del federalismo ne diviene, al contrario, una vera e propria architrave.

L'esperienza ci ha insegnato come l'applicazione del principio di sussidiarietà richieda grande flessibilità e grande elasticità: non è possibile « tagliare » le materie con il coltello e regioni e Stato non possono esimersi dal coordinare le rispettive attività. Questo, a mio avviso, richiederebbe in sintesi una corretta riforma federalista ed è un esito al quale, con un po' di buona volontà, si può arrivare rapidamente nel corso di questa sessione di lavori.

In ordine al premierato, il discorso è assai più complesso: attualmente, il modello difetta soprattutto di chiarezza ed appare il frutto della contaminazione di esperienze diverse, senza un vero filo conduttore.

La forma di governo è stata oggetto di interventi — nel tentativo di rafforzare la stabilità dell'esecutivo — che, attraverso la

valorizzazione della figura del *premier*, hanno individuato meccanismi di razionalizzazione ispirati a diverse esperienze europee, nonché hanno introdotto un'assoluta novità. Mi riferisco all'idea che occorra vietare espressamente, con un intervento di livello costituzionale, un cambiamento di maggioranza in corso di legislatura, il cosiddetto « ribaltone ». In nessun paese europeo esistono garanzie antiribaltone, anche se in tutti i maggiori paesi europei un cambio di maggioranza in corso, ovvero di *premiership*, è visto con evidente sfavore e rappresenta comunque ipotesi eccezionale che presuppone un ricorso ravvicinato al giudizio dell'elettorato.

Non è pertanto il fine, quanto i mezzi utilizzati, a risultare anomali e tali da alterare, anche in chiave europea, gli ordinari rapporti fra il *premier*, la maggioranza e la Camera politica, a tutto vantaggio del primo, ma con un'utilità assai dubbia per l'efficienza e la stabilità complessiva del sistema. Il rischio è quello di perdere di vista il delicato equilibrio di poteri e di responsabilità che caratterizza la generalità delle forme di governo parlamentari o neoparlamentari.

Alla base della riforma vi sarebbe il rispetto della volontà elettorale, ma di tale volontà viene esaltato un aspetto, trascurando gli altri.

L'elettore, ai sensi del vigente sistema elettorale, la cui filosofia si vorrebbe sostanzialmente confermare, anche se rafforzandone gli effetti, sceglie un singolo candidato al Parlamento, al quale affida un mandato politico pieno e non condizionato o limitato (senza vincolo di mandato, per l'appunto), una maggioranza politica — allo stato, o almeno nell'immediato futuro, immagino si tratterà di una maggioranza pluripartitica — dando tra l'altro il proprio voto ad una singola e distinta forza politica all'interno della coalizione; sceglie infine un programma di governo elaborato dall'intera coalizione e un capo del Governo, ovvero dell'opposizione, in caso di sconfitta della coalizione prescelta.

Il voto sottende, quindi, una scelta plurima che deve essere integralmente ri-

spettata in corso di legislatura. In particolare, l'impegno di attuare il programma è assunto nei confronti dell'elettorato da tutte le forze della coalizione e da tutti i singoli esponenti che la compongono e non si risolve in un rapporto esclusivo e diretto tra *premier* e corpo elettorale (a tale proposito, credo che entrambe le coalizioni soffrano, in questo momento, della difficoltà di individuare politicamente il punto di equilibrio). Quest'ultima condizione — è bene ricordarlo — si realizza solo nei regimi presidenziali, dove il Governo è potere del tutto distinto ed autonomo dal Parlamento, e viceversa. Il Presidente ha i suoi poteri, ma il Parlamento ne ha di altrettanto penetranti e può condizionare fortemente l'azione dell'esecutivo. Come è noto, il Presidente americano ha un programma e viene eletto, ma quante cose il Presidente Clinton o l'attuale Presidente Bush non riescono a portare avanti quando trovano l'ostacolo insormontabile del Parlamento americano!

Se rimaniamo nella logica dei regimi parlamentari, il Parlamento non può essere considerato semplicemente un terzo incomodo la cui volontà deve sistematicamente cedere il passo a quella del *premier*, ma un attore vivo della dialettica istituzionale in grado di condizionare l'azione del Governo. In materia occorrerebbe, nel confermare gli obiettivi della riforma, realizzare un maggiore equilibrio, attenuando talune forzature che talvolta rischiano di risultare controproducenti per lo stesso Capo del Governo. In primo luogo, è giusto sancire la competenza del primo ministro a nominare e revocare i ministri, ma perché non prevedere che l'atto venga formalmente adottato dal Presidente della Repubblica al fine di rafforzare la natura istituzionale di tali adempimenti e di attribuire al *premier* un maggior margine di manovra? Così avviene in Germania, in Austria, in Spagna, per fare alcuni esempi a noi più vicini, senza che ciò determini alcun inconveniente.

Si prevede, inoltre, che il primo ministro determini la politica generale del Governo (articolo 29) nel presupposto, evidentemente, che il compito di dirigerla

che la Costituzione attualmente gli assegna risulti inadeguato. Diversamente, non vi sarebbe ragione di mutare anche terminologicamente tale elemento. Dunque, mentre il programma di Governo sottoposto al corpo elettorale si configura come espressione di un accordo di coalizione realizzato con il concorso di tutte le componenti della maggioranza, la politica generale del Governo, che deve tradurlo in pratica, diverrebbe il prodotto di una solitaria decisione del *premier*. È la logica del bi-leaderismo a cui spesso ho fatto cenno criticando gli eccessi della cosiddetta seconda Repubblica. Inoltre, il Governo sembra in tal modo perdere il carattere di organo politico venendo ridotto ad organo esecutivo chiamato ad attuare una linea politica determinata esclusivamente dal *premier*. È proprio necessaria una simile sottolineatura delle prerogative del *premier*? È proprio necessario lasciarsi affascinare da una formulazione introdotta nella Costituzione tedesca e che appare, peraltro, tutt'altro che determinante ai fini dell'assetto di quella forma di Governo? Come si concilia una simile scelta con il principio di collegialità, che rappresenta un elemento costitutivo dei governi di coalizione e, per immergerci nell'attualità, con la giusta rivendicazione di collegialità che caratterizza la discussione interna allo stesso Governo in carica? È uno dei termini che un giorno sì e l'altro pure viene ricordato.

La disposizione che più accentua il primato del *premier* nei confronti della sua maggioranza e della Camera è rappresentata dall'articolo 23, che sostituisce l'articolo 88 della Costituzione. L'incongruenza non è rappresentata dalla previsione relativa allo scioglimento (l'attribuzione di un tale potere al *premier* può rientrare nella fisiologia delle forme di Governo neoparlamentari, anche se dovremmo guardare in maniera molto critica all'esperienza dei consigli regionali ed a quella fatta dai cosiddetti governatori), ma dalla pesantezza e dalla rigidità della procedura con cui la Camera può opporsi allo scioglimento. Prevedere, infatti, che la mozione in cui si indica il nome di un nuovo

primo ministro debba essere presentata da deputati della maggioranza in numero non inferiore alla maggioranza dei componenti della Camera rappresenta una scelta censurabile sotto più aspetti. Nega, innanzitutto, implicitamente in radice la possibilità di governi di minoranza o, comunque, rende irragionevolmente inapplicabile a tali governi la procedura di sostituzione del primo ministro. Attribuisce una valenza diversa alla volontà, e perfino al voto, dei deputati della maggioranza e dell'opposizione rappresentando un precedente assoluto nel diritto parlamentare. Sottrae, di fatto, il primo ministro al controllo della sua stessa maggioranza, essendo infatti sufficiente che il *premier* controlli un manipolo di deputati (circa venticinque-trenta), per definirlo di fatto inamovibile, salvo l'ipotesi di contestuale scioglimento della Camera.

Quest'ultimo è un aspetto importante, perché il potere di scioglimento riconosciuto al *premier* può rappresentare un importante deterrente volto a garantire l'unità della maggioranza. Ciò tuttavia, nei paesi nei quali è previsto (a cominciare dalla Gran Bretagna), non pone il *premier* al riparo dal giudizio della sua maggioranza, perché quando nel partito della maggioranza prevale un orientamento favorevole alla sostituzione del *premier*, questa diviene legittima e possibile (è accaduto anche alla signora Thatcher). Tale scelta è compiuta nell'interesse della stessa maggioranza, che si persuade della necessità di cambiare il proprio *leader*, per non andare incontro ad un insuccesso elettorale. Il *premier* in questi casi normalmente si adegua — se è una persona che ha acume politico — e cede il passo, ma soprattutto, in considerazione di una simile eventualità, è indotto al confronto costante con la maggioranza che esprime. Tutta questa vicenda dell'uomo solo al comando (che, intendiamoci, riguarda tutti)!

L'idea che il *premier* debba solo poter usare la frusta per domare una maggioranza riottosa ed essere in grado di soffocarne ogni velleità politico-programmatica rappresenta una distorsione del cor-

retto funzionamento dei regimi parlamentari e non corrisponde nemmeno alla realtà dei regimi presidenziali, quasi che nei paesi a democrazia parlamentare la governabilità poggi non sulla capacità di persuadere, bensì sulla coercizione delle volontà. Blindare il *premier* ad ogni costo, prevedendo per la sua sostituzione una procedura del tutto anomala e assai difficile da esperire, rappresenterebbe una scelta senza precedenti nelle democrazie parlamentari, in grado di determinare situazioni confuse e incerte e, in ultima analisi, tutt'altro che a favore della governabilità. La soluzione più semplice sta nel prevedere che la mozione in questione venga presentata da un determinato *quorum* di deputati (un decimo, come prevede la Costituzione spagnola, o un terzo, se si vuole rendere più onerosa la procedura), senza distinzione di schieramenti politici. Le garanzie nei confronti del trasformismo parlamentare vanno ricercate nelle convenzioni costituzionali, nella formazione di un'etica pubblica e, in ultima istanza, nel giudizio degli elettori. Pensare di imporle per via costituzionale rappresenterebbe un tentativo vano e controproducente per quanto riguarda l'equilibrio e la funzionalità della forma di Governo. Tra l'altro, con riferimento alla cosiddetta «transumanza parlamentare», per citare un termine caro al presidente Biondi, devo ricordare che nell'arco di cinquant'anni sono stati solo undici i parlamentari che hanno cambiato casacca. Le centinaia di parlamentari che hanno imparato a cambiare casacca sono un costume della seconda Repubblica, non della prima!

Altra scelta da approfondire appare quella relativa all'introduzione del cosiddetto voto bloccato, sul quale si innesta anche la questione di fiducia (articolo 28). Si assemblano, quindi, introducendo una possibilità di deroga sostanzialmente illimitata alle ordinarie procedure parlamentari, due istituti diversi. Non solo il *premier* può chiedere alla Camera dei deputati di esaminare prioritariamente, esprimendo un voto conforme, le sue proposte, ma tale richiesta equivale alla posizione di un voto di fiducia. Pertanto, senza alcuna

garanzia e limitazione, il dibattito parlamentare può venire drasticamente circoscritto e la stessa maggioranza sarebbe sollecitata ad un'adesione acritica per scongiurare il proprio scioglimento. Senza bisogno di ricorrere all'artificio dei *maxiemendamenti*, il Governo disporrebbe di una formidabile scorciatoia per far passare, al riparo dal confronto parlamentare, le proprie proposte legislative. In luogo di tale previsione, appare decisamente preferibile disciplinare separatamente i due istituti: la posizione della questione di fiducia, che deve configurarsi come un'ipotesi eccezionale (e non la via ordinaria per l'attuazione del programma di Governo), e la previsione di effettive corsie preferenziali per i disegni di legge del Governo, con possibilità di voto bloccato, che non escludano tuttavia un minimo di confronto parlamentare e l'esercizio, sia pure circoscritto, del diritto di emendamento. Anche in questo caso, ridurre il Governo e la figura del *premier* appare come un'inutile forzatura, priva di corrispondenza con gli effettivi equilibri politici interni ai Governi ed in particolare ai Governi di coalizione.

La composizione e le prerogative del Senato federale, nonché le modifiche alla disciplina delle competenze legislative regionali si prestano a rilievi che attengono all'impostazione complessiva della riforma e all'equilibrio che viene in tal modo a realizzarsi tra istanze statali e istanze regionali. Il Senato federale, com'è noto, è stato fatto oggetto di critiche, tanto penetranti quanto ampiamente condivise, e ciò ha indotto la Commissione affari costituzionali a modificarne in maniera non trascurabile i poteri. Non è stata tuttavia corretta la composizione dell'organo, che ne rende per molti aspetti incerta la natura.

In particolare, appare dubbio che il Senato possa ritenersi effettivamente rappresentativo delle realtà regionali, poiché si è rinunciato sia a renderlo espressione dei consigli o delle giunte regionali sia a renderlo comunque rappresentativo delle regioni su di un piano di tendenziale parità.

La discussione al riguardo sarebbe troppo lunga. È noto anche dalle audizioni che si sono tenute che il problema è stato sollevato in tutta evidenza.

Un'anomalia che andrebbe sicuramente eliminata è la prevalenza del Senato nel procedimento legislativo; circostanza che non si verifica in alcun ordinamento federale e lo dico non come deputato — ci mancherebbe altro —, ma come legislatore, mi auguro responsabile.

Vi è un'altra esigenza da non trascurare, quella di non complicare e diversificare eccessivamente i procedimenti legislativi. La questione rileva, in particolare, nella determinazione dei principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente. La Commissione affari costituzionali ha individuato una soluzione di mediazione che sembra, tuttavia, presentare ancora un'eccessiva farraginosità. Costruisce un elemento con tre attori, nel quale il Governo svolge, in sostanza, un ruolo autonomo e rischia di generare contrapposizioni, piuttosto che favorire la conciliazione delle posizioni.

Su tali questioni mi si dice che è stato compiuto qualche ulteriore passo in avanti, ma non ne sono a conoscenza e mi auguro che i passi in avanti siano in coerenza con le indicazioni auspiccate. A questo punto la soluzione preferibile sembra quella di ridurre a due i procedimenti alternativi: uno a prevalenza Camera ed uno paritario, salvo affidare, nella seconda ipotesi, in caso di mancato accordo, la decisione definitiva alla Camera, con facoltà, come accennato, per il Senato di opporsi a maggioranza qualificata, salvo che alla Camera non sia stata già raggiunta una simile maggioranza.

Destà, inoltre, rilevante contrarietà la scelta di affidare al procedimento legislativo paritario, che, allo stato, assegna al Senato una sorta di diritto di veto, la tutela della concorrenza. Secondo la sentenza della Corte costituzionale n. 14 del 2004 ed altre pronunce conformi, la regolazione della concorrenza costituisce una delle leve della politica economica

statale comprensiva di tutti gli strumenti di politica economica che attengono allo sviluppo dell'intero paese.

Il Senato viene in tal modo posto nella condizione di vincolare l'intera politica economica dello Stato, senza essere la Camera di fiducia politica del Governo. Quindi, in qualche modo, può diventare il punto di tenuta dell'attuazione della politica economica del Governo. Credo che la materia debba essere senz'altro assegnata al procedimento a prevalenza della Camera che esprime la fiducia al Governo.

L'ultima rilevante questione sulla quale riflettere riguarda la valorizzazione dell'opposizione. L'introduzione di elementi di uno statuto dell'opposizione (bisogna sempre guardare in avanti nella vita!) avrebbe la funzione di riequilibrare un sistema caratterizzato da un complesso di meccanismi di razionalizzazione dell'organo di Governo e da un debolissimo riconoscimento della funzione oppositoria.

Non si comprende, infatti, perché, mentre dal lato del Governo non si riscontrano esitazioni nel rafforzarne il *premier*, fino a configurarlo, come ho tentato di dimostrare evidenziando un disaccordo, nei termini di un organo monocratico, ricorrendo ad un *mix* di suggestioni tratte dal diritto comparato (*premier* all'inglese, scioglimento di tipo spagnolo, voto bloccato alla francese), nei confronti del capo dell'opposizione della coalizione che esso rappresenta non si sia operato con una logica analoga, in modo da configurarlo nei termini di un interlocutore autorevole e qualificato del *premier*, in grado di impegnarlo nella dialettica parlamentare e di assicurare un alto livello del confronto politico ed istituzionale.

Credo che un candidato alternativo che vuole allenarsi a diventare il *premier* di un paese è bene che lo faccia nel crogiolo, nella durezza del dibattito parlamentare e non aspettando chi non c'è. In tal modo, verrebbe valorizzato il ruolo di tutte le forze di opposizione, evitando il rischio della marginalizzazione del confronto parlamentare.

Sul piano delle garanzie si dovrebbe assegnare alla Corte costituzionale l'ultima

parola in materia di verifica dei poteri e di cause di incompatibilità e di ineleggibilità, al fine anche di sfatare il mito dell'insindacabilità degli *interna corporis* che danno poi vita ad alcune situazioni davvero un po' aberranti, come è accaduto anche in questa legislatura. Non è che compete a noi decidere se le schede siano dieci od otto (lo si potrebbe fare in prima istanza); altrimenti, nel nuovo sistema il problema rischia di risolversi nell'esclusiva tutela delle ragioni della maggioranza, consentendo all'opposizione di impugnare le leggi dinanzi alla Consulta per vizi *in procedendo*.

Tra l'altro, in questo caso, si valorizzerebbe ancor di più il ruolo del Presidente della Camera, la cui funzione verrebbe rafforzata in una posizione di garante di un'imparziale applicazione del regolamento, venendo sottratto, in tale ambito, al rischio di subire condizionamenti eccessivi da parte della sua maggioranza.

Credo — ed ho concluso — che, per garantire la trasparenza dell'azione di Governo e l'esercizio della facoltà di criticare l'azione e di rappresentare le possibili alternative, consentendo la formazione di un'opinione pubblica politicamente consapevole, appare essenziale valorizzare il ruolo del Parlamento, quale sede privilegiata del dibattito politico.

Se vogliamo che vi sia un controllo effettivo su chi governa e se crediamo nella dottrina sui limiti del potere da chiunque interpretato, occorre non relegare le Camere ad un ruolo marginale e prevalentemente simbolico. L'opposizione deve essere visibile, dotata di risorse e in grado di provocare il confronto sui temi politici fondamentali dinanzi all'opinione pubblica. Da tale circostanza dipenderà in misura non trascurabile la qualità della nostra democrazia.

In conclusione, in questa situazione si possono seguire due strade e forse in questa fase bisognerebbe essere in grado di progettare e sostanziare con proposte concrete entrambi i percorsi.

Il primo percorso è quello di seguire la normale strada del procedimento bicame-

rare. Il Senato ha fatto la sua parte svolgendo i temi fondamentali; la Camera svolge la sua introducendo tutti i possibili correttivi maturi a questo punto, sottoponendoli nuovamente al Senato, che li assisterà e li ritrasmetterà alla Camera. Il dibattito, se non sarà costretto all'interno di artificiose strettoie di tempi ed impensabili blindature con assurde imposizioni ad una Camera o all'altra, potrà nel frattempo maturare ed estendersi al paese, giungendo a soluzioni equilibrate e condivise. Infatti, se in questa vicenda vi è un convitato di pietra, è che l'opinione pubblica non ha assolutamente partecipato a questa fase di dibattito, alla quale attribuiamo grande importanza.

Il secondo percorso è quello di anticipare la discussione e l'approvazione della modifica della riforma del Titolo V, cominciando dunque a discutere gli emendamenti dall'articolo 114 all'articolo 117 e di prospettare la possibilità di una norma transitoria di rango costituzionale che formuli un principio finalizzato — che obblighi a completare la riforma entro un tempo determinato — e definisca nel contempo una procedura speciale per l'elaborazione della riforma al Senato e con essa della forma di governo nazionale. Tale procedura speciale dovrebbe puntare sull'elezione di un'assemblea costituente e sulla convocazione di una convenzione del tipo di quella europea con poteri redigenti.

Questa è l'interpretazione politica che fornisco al dibattito svoltosi finora, ovviamente nei limiti in cui ciò è consentito ad un deputato. Infatti, tutti i discorsi svolti in queste settimane e in questi mesi, dai saggi di Lorenzago in poi, non ci hanno visti protagonisti (*Applausi*).

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

GIUSEPPE CALDAROLA. Signor Presidente, signor ministro, colleghe e colleghi, a mio avviso, il bilancio di quasi due decenni di dibattito e di iniziativa politica e legislativa sul federalismo non si sta rivelando esaltante.

Ci sono stati momenti anche importanti: in qualche stagione è sembrato affacciarsi un clima costituente, molte intelligenze si sono cimentate e molte altre sarebbe stato meglio che si fossero dedicate ad altre attività anch'esse utili.

Il bilancio non apre al sorriso e il tema delle riforme ha ormai le rughe, ma non quelle provocate da una vita molto vissuta, ma da una vita molto dissipata; il tira e molla di queste ore conferma tale giudizio.

L'approdo cui stiamo giungendo con il voto delle prossime ore sulla *devolution* conferma la sensazione che si stia sprestando una grande occasione. Tornare indietro e correggere sarà complicato, sarebbe meglio lasciar perdere e iniziare daccapo.

Dobbiamo sapere che il tema della riforma è già uscito dall'immaginario collettivo e rischia di restare solo materia del teatrino della politica. In questo clima disincantato e di angoscia, in cui tutti ci interroghiamo su altre cose e su altre emergenze, si sta preparando per il paese una stagione di « ferite istituzionali » (mi scuso, non riesco a trovare una definizione diversa).

Parlo, per essere chiari, di ferite che non vengono direttamente causate da un'intenzionalità maligna, bensì prodotte dall'approssimazione, dal verticismo, dalla mancanza di respiro storico. La realtà, purtroppo, è quella di una discussione sulla nostra Costituzione, che è diventata parte integrante e pressoché esclusiva della revisione dei rapporti di forza dentro il centrodestra, tema su cui far esercitare la passione e l'arguzia dei nostri notisti politici, piuttosto che la scienza dei costituzionalisti. Si parla di Costituzione, ma si è volato troppo basso e tuttora si continua a stare a pochi centimetri dal suolo.

Partiamo dal principio, o, perlomeno, propongo una lettura di tale genere. La forma federale può essere il dato costitutivo dell'organizzazione di uno Stato, oppure può essere un faticoso processo che modifica le originarie strutture statali. In questo secondo caso, l'obiettivo è quello di decentrare, di allargare il campo dei decisori, di assumere come valore generale

quanto più si può dalla ricchezza che c'è nell'anima profonda del paese. Generalmente, siamo stati posti di fronte a Stati che nascevano federali; tuttavia un recente esempio europeo ci ha dimostrato che è possibile avviare un processo assai profondo di revisione della struttura dello Stato verso forme federali.

È il caso della Gran Bretagna, dove si ebbe una lunga stagione di duro confronto fra gli unionisti, guidati dalla signora Thatcher, e i sostenitori dell'autonomismo, e mi riferisco in particolare alla spinta che veniva dal Galles e dalla Scozia. Questo scontro ebbe inizio negli anni Settanta e fu nel 1997 che Tony Blair, con il referendum tenuto in Scozia in un 11 settembre — poi divenuto diversamente tragico — aprì la strada a due provvedimenti riguardanti Scozia e Galles, che prevedono l'istituzione di assemblee legislative, per la Scozia e, sia pure con una formula simmetrica e con poteri minori, anche per il Galles.

L'esperienza scozzese e gallese trovò un'eco immediata in Italia, in quanto dette alla Lega nord la via di uscita dal dilemma secessionista, proponendo una sorta di terza via — che personalmente credo illusoria —, che avrebbe comportato la rinuncia alla propaganda secessionista — ricordate i proclami? Governo del nord, guardie padane, eccetera —, e propose una parlamentarizzazione dell'idea separatista. Come ha notato acutamente Luciano Vandelli in un bel libro pubblicato dal Mulino, dal punto di vista culturale l'approccio leghista, scomparse le suggestioni esclusivamente indipendentistiche di Gianfranco Miglio, si imbeve di un'idea comparativa, perché la Scozia viene considerata un interessante caso di *stateless nation*, nazione senza Stato, sicché il richiamo alla Scozia — scrive Vandelli — può avvicinare la Padania al riconoscimento di quella condizione di territori che, pur privi di sovranità statale, ne ricoprono i presupposti sostanziali, essendo dotati di una propria e riconosciuta identità.

Il tema del federalismo, così come l'aveva originariamente proposto la Lega, si libera apparentemente dalla pulsione immediatamente secessionista e cerca

un'altra strada e anche un'altra cultura di riferimento: per l'appunto, si parlamentarizza. Un'altra strada e un'altra cultura che portano, tuttavia, verso territori altrettanto immaginosi e concretamente pericolosi. Accantonata la secessione e il furore iconoclasta di Miglio, il concetto di nazione senza Stato, una nazione denominata Padania, andava affermato come tale e aveva altresì bisogno del riconoscimento istituzionale per iniziare un cammino che l'avrebbe portata — e la porterà, a mio parere —, in un altro tempo storico, a riproporre il tema della secessione. Siamo di fronte ad una lunga e corrosiva marcia nelle istituzioni, fatta di strappi successivi che avevano e hanno bisogno di modificare sia la Costituzione materiale, sia quella formale.

Ha bisogno, innanzitutto, del *vulnus* primordiale, dell'affermazione di esistenza della nazione senza Stato. L'accanimento con cui si sta cercando di portare a casa comunque una legge che contenga il dato, magari solo il titolo, la denominazione di devoluzione, non significa soltanto che la Lega ha bisogno di dire ai suoi elettori che ha dato un senso alla sua permanenza nel Governo e un risultato ai tanti prezzi, anche di immagine, che ha pagato alla convivenza con il centrodestra. Vuol dire anche che, nella prospettiva strategica — che a mio avviso resta separatista —, questa modifica costituzionale, anche a prezzo di qualche rinuncia, resta il primo passo. Affermato il principio, vi sarà un secondo tempo, poi un terzo, e poi il caos. Bisognava che l'intero sistema politico-istituzionale dicesse coralmemente «no» a questo disegno.

Su questo punto essenziale tuttora la riflessione e la battaglia politica non mi sono sembrate all'altezza della sfida proposta allo Stato unitario. Cari colleghi, bisogna ancora partire dal dato iniziale: la Padania non esiste.

Non c'è alcuna motivazione storica, culturale, antropologica, che dia sostanza a questa idea bislacca. È persino singolare che la Lega di Governo, per molti aspetti così diversa dalla Lega di movimento ri-

voluzionaria, sia portatrice dell'idea più distruttiva e più corrosiva, usando un concetto blando.

È bene ricostruire, dal lato della storia recente della politica italiana, la nascita di questa idea. Padania e secessione sono state inizialmente soprattutto un'idea politica, figlia di un progetto di disarticolazione della struttura politica esistente, con una forte e non interamente negativa spinta alla distruzione del sistema politico della cosiddetta Prima Repubblica. Non vi è alcun dubbio che Umberto Bossi colse con genialità, fra i primi, un punto di sofferenza forte del vecchio sistema politico. Mi riferisco al rapporto fra il Nord e lo Stato, e non è piccolo merito, al di là delle motivazioni, sempre al limite della xenofobia antimeridionale (il Sud del mondo, il Sud d'Italia), l'aver posto al sistema politico il tema del Nord. Vi è forte, fin dal principio, la traccia della rivolta antifiscale di un Nord liberatosi da lacci e laccioli che può fare da sé: un'idea romantica, in un tempo storico in cui la globalizzazione indica l'assenza di futuro per tutti quelli che vogliono far da soli.

Non dimentichiamo, tuttavia, che Bossi dà vita al suo movimento e raccoglie in poco tempo così grandi consensi proprio al culmine della degenerazione della vecchia organizzazione della politica. Centralismo, partito della spesa pubblica, blocco di ogni ipotesi di ricambio danno a Bossi l'occasione per aprire una strada a un nuovo movimento e danno a una parte degli elettori del Nord delusi dal vecchio mondo lo strumento per esprimere la propria protesta e per pretendere un diverso assetto della politica nazionale. È il Nord che si ribella. La questione — mi si consenta la civetteria — era stata posta — anche se mai sviluppata a fondo, per la verità — dal settimanale del PCI *Rinascita*, che pubblicò un importante articolo di un noto economista, Silvano Andreani.

Il nordismo nasce quindi come espressione politica della rivolta contro il partito della spesa pubblica, contro la stagione del pentapartito, contro il rischio di un sistema che appare viepiù bloccato, non solo dalla persistenza del « fattore K ».

Molti degli obiettivi di questa rivolta e molti dei protagonisti politico-culturali contro cui essa si esercitò sono ora nella maggioranza di centrodestra, a cominciare dal Presidente del Consiglio.

Non è tuttavia questo il tema che intendo sottolineare. Ritengo invece utile ricordare come la protesta del Nord abbia avuto indubbiamente un ruolo di scardinamento del vecchio sistema politico, messo poi in crisi definitiva prima dal crollo del muro di Berlino, che cancellò, fino all'avvento di Berlusconi, il tema del nemico interno, e successivamente dalla vicenda di Mani pulite, su cui si esercitarono l'entusiasmo della Lega, di Alleanza nazionale e dei giornali e delle televisioni di Mediaset. Qui cambia qualcosa: la protesta politica di una parte del Nord diventa movimento politico di massa che, in concorso con altri fattori, scardina il vecchio sistema politico, assume immediatamente una connotazione sistemica e si imbeve di un tentativo identitario incline a trovare le motivazioni storiche, culturali e antropologiche non più per la liberazione del Nord dalla vecchia politica e dalle degenerazioni stataliste, ma per l'affermarsi dell'irredentismo di un'inesistente Padania.

Solo una parte del mondo politico di destra ha fatto muro. Lo hanno fatto con coraggio Domenico Fisichella e Gennaro Malgieri, e ieri ho letto un bell'articolo sul *Corriere della sera* di Egidio Sterpa; essi si oppongono alla deriva secessionista. Perché mi interessa questo riferimento alla sovrapposizione di una battaglia politica in favore del Nord e la deriva identitaria e tendenzialmente secessionista in nome della Padania? Perché nella mancata rottura di questo intreccio c'è tutta la storia del fallimento non solo delle ipotesi riformatrici alte, ma soprattutto di questo tentativo confuso, pasticciato e per ciò stesso pericoloso, che è di fronte al paese in queste ore. La rottura di questo intreccio non poteva farla la Lega: doveva imporglielo il sistema politico, dando una risposta alla rivolta del Nord e spegnendo i focolai esplicitamente secessionisti, prima, e confusamente devoluzionisti, ora.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
ALFREDO BIONDI (ore 11,18)

GIUSEPPE CALDAROLA. Doveva farlo soprattutto il centrodestra, che con la Lega ha voluto creare un asse che costituisce l'anima di questo Governo. Della vicenda di cui ci stiamo occupando colpiscono diversi aspetti.

In primo luogo, la contraddittorietà delle proposte contenute nelle successive riedizioni dello stesso progetto di legge: si conferma la mia idea che la metafora per cui non importa di che colore sia il gatto, purché acchiappi il topo, possa tradursi, nel dibattito di queste ore, nella formula: non importa come cambiamo la Costituzione, purché passi l'idea che è iniziata la stagione della devoluzione; non importa quello che accade, purché si capisca che si sta smontando qualcosa, che pure dovrebbe essere considerato dalla maggioranza di noi prezioso.

Colpisce inoltre il legame che si è voluto stabilire fra la tematica devoluzionistica e la tematica ipercentralista, che fa perno sul primato del Governo sul Parlamento.

Infine, la cancellazione — in un dibattito che viene pomposamente definito di riforma istituzionale — di un chiarimento sul senso della missione cosiddetta riformatrice; trascurò invece, poiché è materia di informazione politica quotidiana, quanto sia degradante il tema dello scambio politico fra partiti in merito a questo od a quel passaggio della riforma.

In questa stagione viene avanti un'idea dello scambio politico che è la peggiore che si possa immaginare, perché non riguarda la legislazione ordinaria ma investe direttamente al cuore la legislazione alta, quella che decide il nostro stare assieme come italiani; in questo quadro, colpisce l'ulteriore decadimento del dibattito che accompagna le proposte.

Il ministro Calderoli si è impegnato volenterosamente e ha proposto anche un diverso clima di discussione, che appare una novità perché non è questa la regola seguita in questi anni. In verità, lo stesso

Calderoli è stato propagandista di un clima di rissa nei mesi scorsi; ora si è convertito: speriamo che duri.

Parlo di decadimento e immiserimento del dibattito perché vedo venir meno in ogni intervento dei proponenti — non pronunciato in quest'aula ma scritto sui giornali — ogni specificazione sulla *mission*. Mi ha colpito una lunga intervista rilasciata dal ministro Calderoli — peccato non sia presente — alla *Gazzetta del Mezzogiorno*. Si è trattato di un'intervista datata — come tutte le cose rovinose — 11 settembre e rivolta ad un pubblico di meridionali. Il ministro Calderoli rivela l'obiettivo di questo ambaradan legislativo, parlando della riforma che ha come scopo finale lo sfoltoimento dei ranghi della pubblica amministrazione. Si riforma lo Stato per licenziare un po' di dipendenti pubblici e forse bastava un contratto: Reagan e la signora Thatcher, infatti, non hanno cambiato l'assetto dello Stato per licenziare. In ogni caso, se così posso dire, la furbizia del ministro sta nel fatto che egli ha parlato — rivolgendosi ad un pubblico meridionale — di riduzione dell'apparato pubblico, salvo poi chiedere — nella stessa intervista che ho citato — il rigido blocco delle assunzioni per la pubblica amministrazione. L'unica valvola che il furbissimo ministro concede consiste nelle assunzioni che saranno dislocate sul territorio: il ministro sembra dire che con la *devolution* assumerà a valanga meridionali negli stati del sud.

Ci voleva un ministro leghista per parlare lo stesso linguaggio clientelare delle vecchie classi dirigenti del Sud che non davano sviluppo ma promettevano pubblico impiego? Per questo la riforma in oggetto, in qualunque modo verrà riformulata, è nata male e vivrà peggio. Vorrei vi fosse un comitato di salvaguardia delle parole nobili: infatti, perché chiamare riforma una cosa così? Tale riforma viene imposta in nome di un concetto inesistente — la Padania — e che vive sulla base di una rigida logica di scambio fra i partiti della maggioranza, e infine invoca non una mobilitazione per

un nuovo Stato, ma ripropone e tira fuori dagli inferi le vecchie tentazioni clientelari dello Stato sprecone.

Sarebbe opportuno lasciar perdere, fermarsi tutti e ricominciare a partire dall'idea che abbiamo sul destino di questo paese, se pensiamo che quest'ultimo debba ancora averne uno (*Applausi dei deputati dei gruppi dei Democratici di sinistra-L'Ulivo e della Margherita, DL-L'Ulivo*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole De Mita. Ne ha facoltà.

CIRIACO DE MITA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, certo il rituale di questo dibattito è singolare e la stessa assenza del rappresentante del Governo, più che un difetto, riproduce plasticamente un dato oggettivo. La discussione, infatti, avviene non su una proposta, ma su un qualcosa in corso d'opera, per cui ogni rilievo, obiezione, suggerimento rischia di non incrociare il corrispettivo.

Non utilizzerò il tempo che mi è stato concesso per addentrarmi in una osservazione analitica sulla quantità di norme che, da quello che si legge, sembra una disciplina di condominio. Mi sforzerò, invece, di interloquire con il presidente della Commissione — istituzionalmente l'intelligenza più rilevante nel dialogo su tale questione — e di riflettere sulle ragioni delle norme.

Infatti la prima differenza, onorevole Bruno, tra la proposta che il Governo avanza e le osservazioni che si possono fare è che le norme messe insieme hanno una razionalità contraddittoria.

Le norme non sono mozioni di partito; le norme, soprattutto quelle costituzionali, non possono essere rinchiuse dentro forme di compromesso non spiegate, soprattutto quando il compromesso avviene non a livello di una qualità tecnica raffinata, ma attraverso la rozzezza della necessità dello stare insieme perché diversamente tutto si sfascierebbe.

Dico queste cose — vorrei mi credeste — non con l'alterigia di chi dà un giudizio sulla parte opposta, ma con preoccupazione, perché le cose di cui stiamo discu-

tendo coinvolgono tutti, non solo la maggioranza o l'opposizione.

Noi stiamo discutendo di come dare risposta ad una domanda che ha radici antiche — soprattutto per quanto riguarda l'ordinamento del governo delle autonomie — ma ha anche radici profonde più recenti nel grande sconvolgimento che la realtà del nostro paese ha attraversato: il non essersi fermati ad analizzare con molta serenità le ragioni della rottura dell'equilibrio politico, l'atteggiamento con il quale tutti, da destra a sinistra — dico questo con molta serenità senza la presunzione di dare giudizi —, siamo arrivati alla semplificazione delle soluzioni più nella logica del conflitto tra le parti, anziché con la preoccupazione di trovare la norma condivisa. La democrazia, la convivenza all'interno di una comunità, se non recupera valori e norme condivise, difficilmente uscirà dalle difficoltà.

Perché le norme devono essere condivise? Non ha senso che debbano avere l'unanimità del voto; infatti, chi ha letto, chi ricorda, chi ha seguito i lavori della Costituente, sa che molte norme furono votate con lo scarto di qualche voto. Ad esempio, ricordo che la norma sull'indissolubilità del matrimonio passò per soli tre voti e con l'assenza involontaria di alcuni parlamentari della Democrazia cristiana, tra i quali c'era Giorgio La Pira, e quindi non si può immaginare che l'orientamento di La Pira su questo argomento potesse essere incerto. Ma non ci fu dramma perché i Costituenti non ricercarono l'accordo sulla soluzione che, essendo tecnica, è opinabile, ma l'accordo, la convergenza sull'individuazione della questione.

L'unità passa non attraverso il voto unanime, ma attraverso la convinzione che la questione da affrontare è quella, mentre nella proposta che si avanza la questione non viene definita, ma è un miscuglio di cose.

Non a caso, un parlamentare di Alleanza nazionale — che, fra l'altro, io stimo —, il senatore Nania, un giorno, in televisione, spiegò con molta semplicità che la soluzione era il compromesso tra il pre-

sidenzialismo che vuole Alleanza nazionale, ma, non potendolo avere, si accontenta del premierato, la *devolution* che vuole la Lega, che affronta un problema vero solo che lo risolve in maniera sbagliata, e la proporzionale che è l'ultimo fortino dell'UDC sulla battaglia, molto alta, iniziata sull'incongruità della norma, che poi si è chiusa con il dovere di tenere insieme la maggioranza.

Questa unità non c'è; il ministro mi ha sorpreso per i toni, il modo e la gentilezza con cui si è presentato alla Camera, ma ha richiamato alla mia memoria la favoletta di « Cappuccetto rosso » che si presenta con grande disponibilità, pur trattandosi di una disponibilità basata sul niente.

Voi, in realtà, che fate? Fate un compromesso disdicevole — disdicevole per la qualità delle proposte e per il modo in cui pensate di risolverlo; il giorno in cui i costituzionalisti veri, quelli che hanno il senso delle istituzioni, non i politologi, si occuperanno della congruità di queste norme, udremo critiche feroci, non di poco conto! — e pretendete che il rapporto con l'opposizione si svolga secondo la seguente logica: « Noi abbiamo deciso; se voi ci suggerite di migliorare la decisione, noi siamo pronti a discutere ». Non è questo!

Né questo conflitto e questa incomunicabilità tra maggioranza ed opposizione possono trovare spiegazione nel fatto che esse sono su posizioni diverse. Nella mia memoria, onorevole Bruno — ritengo che lei sia molto più giovane di me, sebbene faccia fatica a stabilire la differenza sulla base dell'apparenza —, vi è un ricordo: quando si ruppe la solidarietà dei governi del CLN, nel corso dell'elaborazione della Costituzione, i lavori qui dentro continuarono come se nulla fosse, non per un pasticcio, ma perché l'oggetto, sul quale la convergenza si realizzava, riscontrava un comune interesse.

Voi vi muovete per fare una Costituzione della maggioranza. Provate a riflettere che, se passasse questo principio, daremmo vita ad un processo di disordine e non di ordine. Oggi avete vinto voi e, probabilmente, vincerete anche la pros-

sima volta (non me lo auguro, ma non lo escludo); però, verrà un momento in cui andrete all'opposizione (mi auguro presto, ma la decisione sarà rimessa agli elettori). Ma con questa logica dove si va? Onorevole Bruno, il costituzionalismo moderno nasce per frenare il potere del re; nella logica della vostra proposta, l'ordinamento è tutela del sovrano, che non è neanche sovrano, ma maggioranza. Il collega Tabacchi è stato molto attento nell'analisi della questione, anche se non mi pare che il discorso complessivo vada oltre la lamentela.

Nella storia politica del costituzionalismo europeo — e, quando parlo di costituzionalismo europeo, vi includo anche quello degli Stati Uniti — si conoscono due vie. Una, quella che io condivido e che è stata richiamata dal mio amico Bressa, quando ha citato Bagehot (che non era un costituzionalista, ma un giornalista), dimostra che le norme costituzionali sono la politica che si fa regola, non la tecnica giuridica che si sovrappone alla realtà. Affrontare le questioni ed introdurre una norma per regolarle: è questo che riassume la politica. Rispetto alla realtà, la politica è l'ambizione di regolarla.

Non a caso, onorevole Bruno, coloro che hanno fondato la tecnica giuridica, cioè i Romani, affermavano: *ex facto oritur ius*. Ricordo di aver perso la lode all'esame di diritto romano perché dissi: « I Romani definivano... ». Non l'avessi mai detto! In realtà, le norme giuridiche romane non definivano: erano dentro i processi; erano, insieme, la capacità di cogliere gli eventi ed il tentativo di regolarli.

Esiste anche un'alternativa a questo procedimento. Nella *Storia del liberalismo europeo*, opera pregevole di De Ruggiero, soprattutto nella parte iniziale, le due vie sono descritte con grande efficacia. Una è quella che potrebbe apparire meno ambiziosa, più pragmatica e più modesta, quella che caratterizza il pragmatismo inglese (che non è l'accoglimento delle cose come sono, ma la capacità di identificarsi con gli eventi come sono). L'altra, figlia dell'Illuminismo e della storia politica

francese, è quella che ha l'ambizione di imporre, sugli eventi, una realtà che prefigura il futuro.

La proposta del Governo non fa riferimento né all'una né all'altra cosa: è un pasticcio!

Mette insieme un presidenzialismo alla siciliana, una *devolution* a livello di desiderio e non di cultura, e la legge elettorale per la parte marginale della coalizione, la legge elettorale proporzionale.

Io, proporzionalista da sempre, attento a tale metodo elettorale per il fine che aveva, ossia misurare le opinioni, non ho alcuna difficoltà a affermare che, nel momento in cui il quadro politico le opinioni le ha perse e le grandi motivazioni vengono meno, l'utilizzo del metodo proporzionale mi parrebbe una scelta inadeguata. Il problema è come recuperare il pluralismo dal punto di vista sia della cultura e della proposta sia della registrazione. Desiderare che ciò accada senza che sia accaduto mi parrebbe un errore.

La proposta del Governo non si misura con l'ambizione di ipotizzare un riordino istituzionale da imporre alla complessa realtà per ordinarla entro regole definite. In questa mia riflessione sollevo alcune questioni riguardanti la parte più corposa della riforma, ossia quella del Governo.

Voi proponete, almeno nelle dichiarazioni, la conservazione del Governo parlamentare, ma il Governo parlamentare assume come rilevante il ruolo dell'Assemblea. Onorevole Bruno, la democrazia rappresentativa nasce, si consolida, cresce e si arricchisce con la valorizzazione di quest'organo. Forme diverse di organizzazione della democrazia rappresentativa, culturalmente e storicamente, non ne conosciamo. Le forme di Governo espresse dalla moderna democrazia rappresentativa sono due: quella del Governo presidenziale, che, per la verità, si è realizzato solo negli Stati Uniti (ovunque è stato esportato si è rivelato un disastro), e quella dei Governi parlamentari, che caratterizza la vita delle democrazie europee.

È opportuno ricordare che quello del Governo nella politica italiana non è un problema reale. Abbiamo discusso preva-

lentemente di Governo e di legge elettorale e poi commettiamo l'errore di immaginare che il problema siano il Governo e la legge elettorale. Il Governo e la legge elettorale in realtà sono stati assunti dal dibattito politico perché la non stabilità del Governo non consentiva al Parlamento di affrontare il problema delle riforme, ma le riforme vere che la comunità italiana reclama non sono quelle delle istituzioni rappresentative, sono altre e riguardano la garanzia dei diritti; la trasformazione della nostra società nell'ultimo secolo — che non è un secolo breve — attraverso un percorso contraddittorio — il che conferma l'umiliazione della superbia e dell'intelligenza umana —, che le culture ottocentesche avevano immaginato dovesse concludersi in un'epoca in cui il diritto fosse più garantito, paradossalmente è pervenuta ad un risultato che probabilmente nessuno aveva immaginato. Dopo un secolo, i diritti delle persone sono cresciuti, le persone sono più libere, più istruite, garantite nella tutela della salute; esse devono essere garantite in un minimo di protezione sociale. Dopo un secolo, siamo in presenza di un arricchimento del diritto di cittadinanza. I sociologi americani, Marshall in maniera particolare, nella storia del diritto di cittadinanza individuano tre epoche: il diritto civile, che avviene con la Rivoluzione francese, sostanzialmente si traduce nel fare l'anagrafe, nel registrare l'identità delle persone (non a caso, sono individui che si enucleano dalla massa); il diritto politico, che si ha con il voto, e il diritto sociale, che si ha con la riforma dello Stato sociale.

La riforma vera da fare, da una parte, è questa; dall'altra, è la riscoperta del governo delle comunità. Le due questioni, che la società moderna ha di fronte, sono: da un lato, individuare un governo della comunità, senza sovrastrutture ideologiche; dall'altro, la protezione del diritto di cittadinanza. Voi avete puntato sulle riforme, prevalentemente sul Governo, immaginando non di definire un meccanismo. Il problema del Governo nel sistema parlamentare è la stabilità, onorevole

Bruno, non l'inaffidabilità; è una norma flessibile, come del resto tutte le norme.

Le norme non sono sostitutive — tanto più quelle costituzionali — dei comportamenti umani, ma sono sollecitatrici dei comportamenti. La funzione del diritto è questa! Voi ci state proponendo un impianto che è una specie di «protesi» dei comportamenti (sul ribaltone, sulla stabilità, sulla omogeneità del Governo, tutte cose che rappresentano questioni politiche). Lo dico anche a Tabacci: la coalizione è un fatto politico; se si rompe la coalizione, il problema non è risolvibile con la norma tecnica. Voglio vedere chi rimane a governare nel momento in cui la maggioranza del Parlamento non lo sostiene! Voi volete «imbalsamare» il sistema. Lo dico anche a chi ha riletto la storia italiana dal 1948 al 1968 in maniera frettolosa e incomprensibile.

Noi abbiamo avuto, dal 1948 al 1968, una mobilità dell'equilibrio politico italiano impressionante. Mica è rimasta la condizione di equilibrio politico dal 1948 al 1968! Mica sono state cambiate le norme! Si è tanto deriso sulla teorizzazione di Moro delle convergenze parallele; in realtà, si trattava dell'intelligenza di cogliere e dominare gli eventi, orientandoli verso la forma dell'allargamento del consenso democratico nel nostro paese.

Voi, viceversa, siete presi dalla paura! Siccome il Presidente del Consiglio non ha più l'autorevolezza che aveva con il fanatismo del primo momento delle elezioni, pensate di dargli il potere eleggendolo a riferimento unico. Di questo passo dovrete arrivare ad ipotizzare il governo di una persona. Ma attenti che, quando e se — lo dico in termini paradossali — si arrivasse al governo della persona, poiché questa deve governare delle persone, entrerebbe in conflitto con esse e allora voi dovrete distruggere le persone.

Onorevole Bruno — lo dico in termini un po' paradossali —, spesso la logica deve forzare gli eventi per rendere comprensibile il fenomeno, ma in realtà io colgo in questo movimento disordinato una logica che purtroppo prevale dentro il dibattito politico, nella realtà italiana, sia nel cen-

tro-sinistra sia nel centro-destra. Lo dico con molta serenità. Rispetto alle difficoltà che incontriamo, inavvertitamente, stiamo spostando l'attenzione dalle condizioni della partecipazione — la domanda oggi è di maggiore partecipazione, non di maggiore rigidità dei centri di governo — a quelle del sistema di potere, ipotizzando che esso sia una soluzione, solo che è in contrasto con la democrazia! È machiavelliana la soluzione! Con la differenza che Machiavelli descriveva quel fenomeno, ma non escludeva il resto. Voi, viceversa, vi fermate a cristallizzare soltanto una soluzione, nella quale il tutto si riduce dentro la razionalità del potere, e nella razionalità del potere recuperate in maniera astratta la tutela dell'interesse generale, sapendo che storicamente non è così. Infatti, il potere razionalizzato c'era prima dell'avvento della democrazia partecipativa e poi si è scoperto che non funzionava.

La motivazione che è al fondo della vostra proposta ha una qualche logica: si candida il *premier*, egli riceve il voto, governa e poi torna dagli elettori per avere un giudizio. Badate bene, questo meccanismo c'era nell'Ottocento, e non funzionò! Sulla crisi di questo meccanismo sono sorti da una parte il nazifascismo e dall'altro il socialismo e il comunismo. Su queste difficoltà sorse e si alimentò, con riflessioni di grande rilievo — mica erano cose banali! —, la costruzione di una soluzione che risolvesse questo problema.

Voi volete tornare a quella condizione, ma senza neppure tentare una riflessione che ipotizzi come un meccanismo del genere possa recuperare la tutela dell'interesse generale.

La proposta che avanzate è mostruosa: eleggete il Presidente del Consiglio, e chiunque viene eletto non può essere sfiduciato. Giuridicamente, le basi di legittimazione sono diverse, perché il Presidente del Consiglio è eletto — non a caso, voi affermate che ha la «fiducia presunta» del Parlamento, ed in questo avete il pudore di nascondere l'imbroglio —, mentre dall'altra parte c'è il Parlamento. Ma nel governo parlamentare, nella democra-

zia moderna, l'alimento della vita del Governo è data dal Parlamento! Quella che voi ritenete incertezza, lentezza, impazienza del decidere, è invece la ricchezza della democrazia. Le Assemblee elettive, infatti, sono sorte per fermare l'impazienza del sovrano! Voi, viceversa, immaginate ciò perché lo impongono i problemi moderni, ma vorrei osservare che i problemi sono stati sempre così! Io, insomma, non sono parmenideo, ma questa impostazione, che si incontra spesso, per cui il cambiamento impone comportamenti disinvolti, sul piano dell'agire politico, non la trovo condivisibile.

Il Parlamento, pertanto, andrebbe rafforzato in questo ruolo di « rallentatore », perché solo il « rallentatore » consente l'approfondimento della decisione; lo stesso bicameralismo è funzionale, ma non alla ripetitività del rito! Noi, purtroppo, abbiamo adottato un bicameralismo perfetto (ciò andrebbe precisato, ed onestamente lo avevano notato i costituenti, poiché nessuno ha immaginato che si trattava di un sistema perfetto).

Voi, viceversa, ipotizzate una sorta di parlamentarismo rituale, un po' come Forza Italia — me lo consentano i colleghi del gruppo di Forza Italia —, dove nelle assemblee si parla, ma la conclusione è che poi decide uno. No: la democrazia è fatta, evidentemente, di scontri di opinione, di misura delle opinioni che si contrappongono e, alla fine, la *leadership* è conquistata da chi riesce a ricomporre, in un disegno comune, le soluzioni proposte. Quella che volgarmente viene liquidata come la mediazione rappresenta la nobiltà della politica: si tratta, infatti, dell'attenzione della politica alla ricomposizione dei diversi interessi che si amministrano. Voi pasticciate e non fate nessuna scelta, come ad esempio a favore della forma di governo parlamentare, che è quella più seria, anche se vi sono alcuni problemi da risolvere.

Per quanto concerne l'unità di indirizzo, a differenza delle opinioni che ho ascoltato, espresse anche da alcuni amici, non escluderei la possibilità che il Primo ministro nomini e revochi i ministri. Vorrei

ri rivolgermi all'onorevole Tabacci: la pluralità, infatti, è altro dalla frammentazione. Il Governo deve avere una unitarietà di indirizzo politico, ma ciò va recuperato politicamente, non stabilendo che parla uno solo!

Per quanto concerne il cambio di maggioranza, vorrei far presente che i cambi di maggioranza avvengono o con le elezioni o tra un'elezione e l'altra: non si può certo stabilire che avvengono solo durante le elezioni! Nel sistema tedesco, il solo modello che registra la possibilità che si verifichino cambiamenti di maggioranza, viene utilizzato un istituto di grande raffinatezza: la « sfiducia costruttiva ». In tale sistema ciò è avvenuto di fatto, senza bisogno di una norma!

Noi potremmo introdurre nel nostro ordinamento questa norma: se nasce in Parlamento una maggioranza diversa, legata al mutamento di equilibrio politico nella realtà, si potrebbe allora stabilire che la « sfiducia costruttiva » sia accompagnata da due ipotesi. La prima è che il *premier* sfiduciato si appelli al popolo, perché potrebbe essere un ribaltone: allora, la verifica viene data dal corpo elettorale. Diversamente, si potrebbe prevedere che, dopo il mutamento di maggioranza, il passaggio elettorale debba svolgersi entro breve tempo: in altri termini, il riscontro dell'orientamento della pubblica opinione potrebbe avvenire così. Voi, tuttavia, non avete fatto niente di questo!

L'altra forma di governo è il presidenzialismo. Bisogna fare attenzione: nel presidenzialismo non vi è maggioranza parlamentare, come ha ricordato anche l'onorevole Tabacci; il Presidente è stabile ed inamovibile, ma il rapporto con il Parlamento è dialettico ed il ruolo del Parlamento stesso è salvaguardato.

Voi, invece, ipotizzate una forma in cui il Presidente è eletto abbastanza « all'italiana » ma la maggioranza è disciplinata, non ha nessuna possibilità di articolare il rapporto dialettico del Governo, pena il rischio dello scioglimento del Parlamento. Come si fa ad immaginare che vi sia la

libertà del Parlamento, fondamento della democrazia rappresentativa, con tale sistema?

Ho letto che gli amici dell'UDC si gloriano — in verità, non solo loro, ma anche altri — che in tale tipo di riforma vi è *devolution*. La *devolution* è un sistema, discutibile, ma un sistema che, per la sua funzionalità, presuppone il trasferimento di quote di potere tra il Governo centrale e quello periferico. In realtà, essa va in direzione opposta al processo reale che dovremo governare, però è un fenomeno. Voi introducete il principio di sussidiarietà. Il principio di sussidiarietà va in una logica esattamente opposta: la sovranità non è esercitata dallo Stato, ma dalla comunità, che, a mano a mano che organizza istituzioni sovracomunali, delega i poteri. Per cui, non vi è conflitto. Vi state disperdendo attorno ad una farraginosa regolamentazione perché le logiche sono contraddittorie.

Molto semplicemente, per utilizzare il poco tempo che mi rimane, mi avete ricordato un episodio: un tempo facevo l'assistente a Milano e lavoravo a Roma e, quindi, viaggiavo frequentemente in treno. Un giorno d'estate, nel vagone ristorante, a fianco a me vi era una coppia di sposini che chiesero il Barolo. Il cameriere portò una bottiglia di Barolo e gli sposini chiesero il ghiaccio. A quel punto, il cameriere disse: « mi dispiace, signora, o il ghiaccio o il Barolo ». A voi dico: « o la sussidiarietà o la *devolution* ». Non potete ipotizzare norme contraddittorie. Altrimenti, esse produrranno un'esplosione e non vi sarà nessuna soluzione che vi potrà salvare.

Signor presidente, onorevoli colleghi, parlo a mio nome, pur rappresentando gli amici del gruppo della Margherita, e dico « no » a questa procedura che, prima della riforma, cancella il ruolo del Parlamento come presidio della democrazia.

Il giorno in cui la stampa, anziché raccogliere battute e pettegolezzi, riflettette per descrivere la condizione del Parlamento, nel momento in cui si è impegnato in un processo di riordino della convivenza, essa dovrebbe scoprire che

esso è un luogo ormai finito. Non discutiamo tra noi: vi sono i « saggi », che si riuniscono da qualche parte e decidono.

Voi non avete avuto neppure il pudore di rinviare — sarebbe stato già un aspetto di qualche decenza — ma ci avete comunicato: « discutete, perché noi vi comunicheremo in seguito le nostre decisioni ». In questa procedura, l'istituzione più alta della democrazia, il Parlamento, è delegittimato e reso squallido. Riflettiamo su ciò.

Diciamo « no » alla proposta, perché essa mette insieme esigenze contrapposte: onorevole Bruno, non funzionerà! Voi le ordinate con il desiderio, ma le norme hanno una loro razionalità. La logica dei processi istituzionali, l'intelligenza umana la può prevedere e organizzare, ma non la può sostituire. Voi, invece, introducete un meccanismo che non funzionerà o, se funzionerà, farà saltare il sistema della democrazia rappresentativa.

Diciamo « no » — l'ho accennato in precedenza — perché il problema oggi non è il rafforzamento del Governo — quando parlo del Governo, parlo in termini generali — ma la domanda di partecipazione.

Questo problema ha messo in crisi le istituzioni della democrazia liberaldemocratica nel nostro paese e le ha rimesse in crisi oggi. La Lega, che alla fine del Novecento è stato il fenomeno più rilevante nei comportamenti sociali del nostro paese, ha registrato un dato e l'ha letto male. Il movimento della Lega è una grande domanda di partecipazione che non può essere ricondotta soltanto al voto. La partecipazione, onorevole Bruno, è la possibilità di consentire all'elettore di contare anche dopo che ha votato, perché il sistema che riduce il potere del cittadino al momento del voto non funziona. Le istituzioni liberaldemocratiche nell'Ottocento saltarono per tale ragione.

Questa è la domanda e la vostra proposta di riforma non solo non risponde a questa domanda, ma la ignora. Io sono preoccupato che, se dovesse permanere (mi auguro di no) questa cecità assoluta nell'osservazione dei fenomeni, incontreremo grandi difficoltà. Ma guardando alla storia della democrazia italiana, soprat-

tutto nel dopoguerra, ho la sensazione che vi sia un'intelligenza straordinaria dei cittadini e degli elettori. Dico questo a chi mi ascolta adesso, ma questa valutazione l'ho espressa anche quando, nel 1983, gli elettori non premiarono la Democrazia cristiana. Non è una valutazione di comodo, è una valutazione oggettiva. Se voi andate avanti con la vostra arroganza, noi coinvolgeremo il popolo, essendo sicuri che quest'ultimo vuole un arricchimento della democrazia e non un impoverimento del potere (*Applausi dei deputati dei gruppi della Margherita, DL-L'Ulivo, dei Democratici di sinistra-L'Ulivo, Misto-Comunisti italiani, Misto-UDEUR-Alleanza Popolare - Congratulazioni*)!

PRESIDENTE. La ringrazio, onorevole De Mita. L'ho lasciata parlare cinque minuti in più del previsto perché l'ho ascoltata molto volentieri. Lei sa che ho anche questo vezzo di ascoltare volentieri coloro che si esprimono avendone le capacità.

È iscritto a parlare l'onorevole Armani, che pure ascolterò volentieri. Ne ha facoltà.

PIETRO ARMANI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, sulla riforma della parte II della nostra Costituzione il dibattito è ormai aperto da tempo, quanto meno da quando, al termine della precedente legislatura, la maggioranza di centrosinistra, che esprimeva il secondo Governo Amato, volle approvare tale riforma con una forzatura palese dei tempi e, in definitiva, della stessa volontà prevalente nel Parlamento. Ricordo che la riforma fu approvata — com'è noto — con quattro voti di maggioranza in ultima lettura al Senato, anche a seguito di alcune astensioni o non partecipazioni al voto nell'ambito, oltre che dell'opposizione, anche della stessa coalizione di maggioranza dell'epoca. In definitiva, violando e forzando la volontà prevalente del Parlamento, fu varata una riformulazione di alcuni articoli della parte II della nostra Costituzione.

Il successivo referendum confermativo, celebrato poco dopo le elezioni della primavera del 2001, ossia poco dopo la

vittoria della coalizione di centrodestra, venne assai colpevolmente sottovalutato nella sua determinante importanza dalla nuova maggioranza e consentì alla riforma costituzionale di essere approvata — come del resto è previsto dalla legge — senza alcun *quorum* e, quindi, con una modestissima partecipazione al voto da parte dei cittadini elettori.

Così il nuovo Governo di centrodestra — che pure aveva nel proprio programma la riforma dello Stato in senso federalistico e che, pertanto, aveva considerato assai criticamente la riforma del titolo V varata dal centrosinistra sostenendo che essa appariva confusa e inadeguata — fu costretto a gestire le modifiche al testo costituzionale divenute legge dopo il referendum. Quasi subito, però, emersero le tante contraddizioni ed ambiguità del nuovo testo costituzionale, specie per quanto riguarda gli articoli 117 e seguenti, relativi al riparto delle competenze tra lo Stato, le regioni e gli enti locali, divenuti anche questi ultimi soggetti costituzionalmente rilevanti (mi riferisco a comuni, province e città metropolitane), in quanto titolari di particolari poteri autonomi rispetto allo Stato posto, a mio avviso, inspiegabilmente al fondo della catena dei soggetti dotati di potestà costituzionali nel territorio nazionale.

Io sono firmatario di un emendamento presentato dal collega Landolfi che elimina giustamente questa assurda stortura. Come dicevo, infatti, lo Stato deve essere alla base dell'ordinamento di una Repubblica di stampo federalista; lo stesso rilievo critico vale per l'articolo 11 del testo licenziato dal Senato, nel quale, con riferimento all'articolo 67 della Costituzione, si distingue inspiegabilmente fra la nazione e la Repubblica, come se fossero due cose separate.

Furono presentati perciò ad opera delle regioni a maggioranza di centrosinistra, ma non solo di quelle, tutta una serie di ricorsi dinanzi alla Corte costituzionale avverso determinate leggi statali, con particolare riferimento a molte leggi approvate dalla nuova maggioranza di Governo in materia di infrastrutture e di valuta-