

13 febbraio 1997

VALDO SPINI. Signor presidente, colleghi, vorrei iniziare con un ringraziamento diretto al gruppo della sinistra democratica, che mi ha consentito di portare qui in Commissione bicamerale una posizione non opposta, ma diversa da quella ufficiale del gruppo illustrata molto bene dagli onorevoli Soda, Villone e Folena. È un buon segno di pluralismo e di articolazione, che faciliterà - ne sono sicuro - il nostro lavoro e le nostre possibilità di convergenza e quindi di successo in Commissione bicamerale.

Pag. 98

Qual è il nostro obiettivo? Il presidente D'Alema lo ha individuato, al fondo, nel ricostruire un rapporto di fiducia tra i cittadini e le istituzioni dello Stato democratico. Collegherei volentieri questa frase di D'Alema ad una frase di Calamandrei alla Costituente, quando prese la parola per dire che le dittature sorgono non dai governi che governano ma dall'impossibilità di governare dei governi democratici. Noi siamo qui appunto a lavorare per la democrazia e non certo per fare vuote alchimie istituzionali. Perché siamo qui a ricostruire questo rapporto di fiducia? Perché è caduto il vero principe, se vogliamo usare il termine machiavellico, o il moderno principe, se vogliamo usare il termine gramsciano, della prima Repubblica. Il principe della prima Repubblica era il partito politico di una democrazia bloccata a regime proporzionale puro. Questo sistema è stato prima delegittimato dal punto di vista ideologico dalla caduta del muro di Berlino nel 1989, poi messo in crisi nelle sue basi materiali, ossia il modello spartitorio delle risorse della spesa pubblica, dagli accordi di Maastricht dal 1992 in poi e contemporaneamente distrutto da una rivoluzione, prevalentemente ma non solo giudiziaria, e come tale incompiuta, nonostante il referendum elettorale, incompiuta come testimonia l'attuale ibrido sistema elettorale che ci governa. Ebbene, certamente c'è chi si lamenta del fatto che vi sia stato un ampio ruolo giudiziario in questa rivoluzione, però bisogna anche ricordare come il vecchio sistema fosse sordo ad indicazioni di cambiamento; lo fu sui temi della riforma elettorale, lo fu sui temi del finanziamento della politica. Chi vi parla dal 1984 in poi, cioè subito dopo i primi scandali, bussò più volte alle porte del Parlamento con una proposta di legge di un sistema più onesto e trasparente ed insieme più moderno ed efficiente di finanziamento della politica, ma non fu possibile mai nemmeno discuterne nelle aule parlamentari. Tornando ai temi più generali, oggi questo è il tritico di problemi che abbiamo davanti: i partiti, le istituzioni e le leggi elettorali; un tritico che entra contemporaneamente in gioco. È vero, il primato in questa vicenda di riforma spetta alle istituzioni, ma già il presidente D'Alema ha detto opportunamente che sul tema delle leggi elettorali potrà legittimamente delinearsi un indirizzo. Mi permetterei di chiedere formalmente che altrettanto possa essere fatto - certo solo in termini di indirizzo al competente legislatore ordinario - in tema di attuazione dell'articolo 49 della Costituzione, quello sui partiti, perché il legislatore ordinario fissi quei principi di democraticità e di partecipazione cui liberamente gli istituti

dei partiti potranno poi conformarsi. Questo è importante anche nel momento in cui abbiamo reistituito il finanziamento pubblico dei partiti, con tutto quello che ciò comporta. Ma il primato di questa vicenda spetta appunto alle istituzioni. Forma di Stato e forma di governo: a seconda del modo in cui queste saranno riformate anche i partiti ne verranno di conseguenza rimodellati nella loro azione e nel loro modo di essere. Mi sembra vi sia tra noi - ed è molto incoraggiante - una larga consapevolezza dell'insufficienza dell'attuale stato di cose, che non dà al cittadino piena garanzia che il suo voto verrà usato per le finalità per le quali è stato richiesto, né viceversa ha ovviato alla frammentazione politica, non bloccata ma anzi alimentata dall'intreccio esistente tra maggioritario e proporzionale; né tanto meno ha creato una corrispondenza biunivoca tra governi e maggioranze, e questo nonostante che si sia di fronte al sempre più impegnativo confronto in atto in sede europea e alle conseguenze strutturali, economiche e sociali che ne derivano per il nostro paese, per i suoi lavoratori, per i giovani. Abbiamo tra noi una vasta convergenza di finalità; abbiamo tutti anche l'interesse a riuscire ed a riuscire bene, perché vi è un referendum popolare che ci aspetta al traguardo per verificare se abbiamo o meno corrisposto alle attese dei cittadini. Occorre quindi elaborare una riforma forte e convincente.

Pag. 99

Credo, a questo punto del dibattito, che si possa entrare nel merito delle questioni che sono state qui proposte. Innanzitutto mi domando: è o no tra noi un elemento di divisione aprioristica il fatto che una delle figure di vertice del nostro ordinamento possa essere eletta dai cittadini? Personalmente mi rifiuterei di crederlo; rifiuterei che questo fatto in sé per sé, in via di principio, possa essere lacerante nella nostra Commissione. Mi rifiuto di credere che quello che è buono per i sindaci di grandi città con milioni di abitanti, ben dotati anche di quelle televisioni e di quei *mass media* che renderebbero secondo taluni non democratica l'elezione di un vertice delle istituzioni (parlo di città come Milano, Roma o Napoli) sia di per sé cattivo per l'Italia. Altrimenti dovremmo definire antidemocratico Piero Calamandrei, che alla Costituente si pronunciò per l'elezione diretta del Presidente della Repubblica, addirittura anche all'americana - cosa che non condivido - cioè capo dell'esecutivo.

Non mi sembra quindi che questo possa essere in sé per sé un elemento di divisione aprioristica e di principio. Credo invece che si debba entrare nel merito del sistema dei pesi e contrappesi, delle garanzie e delle potenzialità che ciascun istituto può presentare. Dico subito che non condivido l'idea che si debba eleggere direttamente il primo ministro; questo concentrerebbe in sé troppi poteri. Già altre volte mi sono domandato che funzione avrebbe il Presidente della Repubblica, solo apparentemente sovraordinato ma in realtà sottordinato.

E quanto al Parlamento, esso potrebbe avere come difesa solo quella di quegli insetti che per difendersi pungono ma al contempo muoiono: potrebbe far cadere il primo ministro, decretando però nello stesso tempo il proprio scioglimento, a meno che non si dovesse

accettare l'aberrazione di un primo ministro coabitante con una maggioranza parlamentare che gli fosse contrapposta. Credo poi che dobbiamo essere animati tutti insieme dalla logica e non dall'alchimia; a mio parere la logica vuole che se si elegge qualcuno si elegge il vertice delle istituzioni, e non il numero due. Propongo quindi alla Commissione di confrontarsi pure sul principio dell'elezione diretta di uno dei vertici istituzionali, ma - questo è il mio parere - su uno, il Presidente della Repubblica Capo dello Stato, che non assume in sé i poteri del primo ministro, il quale invece risponde al Parlamento con il suo governo. È quello che si chiama semipresidenzialismo e che - con l'eccezione certo importantissima della Germania - si è affermato nella più parte dei paesi europei che non hanno conservato la monarchia. Il semipresidenzialismo, in varie forme diverse fra loro, è un sistema affermatosi in paesi come la Finlandia, il Portogallo, l'Austria, la Francia, che ne ha dato naturalmente l'espressione più nobile. L'onorevole Rebuffa, che penso sia in aula a difendersi o a difendere la sua legge, ieri ha subito messo le mani avanti, lamentandosi - se ho ben capito - che la proposta di legge che ho presentato con la firma di parlamentari laburisti, ma anche con quella di altri colleghi del gruppo della sinistra democratica cui apparteniamo, elencasse con precisione le situazioni in cui può darsi luogo allo scioglimento del Parlamento da parte del Presidente della Repubblica. Nessuna paura, onorevole Rebuffa: non consideriamo questo elenco come tassativo, né per noi esso è Vangelo; lo si può tranquillamente discutere o addirittura, a certe condizioni, anche eliminare. Così certamente il senatore Passigli, che parlerà dopo di me, da par suo apporterà al sistema presidenziale arricchimenti e possibili precisazioni; altri parlamentari, come l'onorevole Targetti, hanno già compiuto lo stesso sforzo. Ma il punto è politico. Perché da parte di chi vi parla vi è questa disponibilità all'elezione diretta del Presidente della Repubblica? Per due motivi, uno di sostanza e uno di coerenza. Nella sostanza - parliamoci francamente - occorre ricostruire l'Italia nei suoi aspetti etici, civili, politici e sociali e occorre un punto di riferimento democratico

Pag. 100

estremamente rappresentativo, istituzionalmente visibile, che possa garantire tale processo: un Presidente della Repubblica eletto dalla maggioranza, ma che una volta eletto diviene qualcosa di più, un supremo moderatore delle istituzioni, un punto di riferimento per la loro continuità, il rappresentante dell'unità nazionale, lasciando al primo ministro e al governo il ruolo di prima linea della maggioranza nel confronto politico-parlamentare. Vi è anche un motivo di coerenza: temo che i cittadini non vedrebbero una sufficiente novità nel passaggio dalla situazione di fatto di oggi - l'indicazione preventiva del premier nel caso di vittoria della coalizione, così come è stato per Romano Prodi e prima per Silvio Berlusconi - ad un'altra certo più formalizzata e più garantita: la dichiarazione dei candidati parlamentari all'atto della loro candidatura di qual è il candidato primo ministro cui sono collegati e l'automatica designazione di questi ove la maggioranza assoluta dei

deputati eletti vi si riferisca. Siamo veramente convinti che l'opinione pubblica avvertirebbe un grande salto di novità rispetto alla situazione attuale? A meno che non fossimo costretti ad ingessare questo primo ministro, rendendolo in qualche modo impermeabile agli indirizzi parlamentari, il che naturalmente non è nelle intenzioni di nessuno. Si tratta di quel sistema che Antonio Soda ha collocato molto correttamente nell'ambito dei sistemi neoparlamentari. Però mi domando se sia costituzionale un mandato parlamentare così dimezzato. In questo caso, chi è l'investito del voto popolare, il deputato o il primo ministro? Quanto il popolo ha scelto l'uno e quanto l'altro? Se volessimo seguire questa chiave, mi domando in termini ipotetici se non varrebbe la pena di costruire un sistema elettorale all'inglese, uninominale e maggioritario a turno secco, dove i partiti che di fatto, anche se non di diritto, possono andare al governo sono due e dove è automatico che il leader del partito vincente diventi primo ministro, carica la cui durata non è di per sé eterna ma può esaurirsi quando non vi sia più il sostegno del gruppo parlamentare, come avvenne per primi ministri illustri come la signora Thatcher. Ma non mi sembra che vi siano in Italia le condizioni per ridurre i partiti, almeno quelli che intendono contare, a due soli. Allora, un sistema semipresidenziale adattato all'esperienza italiana, collegato ad un sistema elettorale a doppio turno, può opportunamente realizzare la stabilità (il Presidente eletto direttamente) e la flessibilità (il primo ministro ed il governo cambiano se cambia l'espressione dell'elettorato e/o anche se l'azione di governo si logora). I partiti si accorperebbero e si ridurrebbero di numero, ma senza far violenza alle nostre tradizioni e al nostro quadro politico. So bene qual è la principale opposizione a questa proposta: il rischio della coabitazione, che però non mi sembra tale da rovesciare il nostro ragionamento. Se il Presidente della Repubblica e il primo ministro vengono ad appartenere allo stesso schieramento politico, è naturale che il ruolo politico del Presidente della Repubblica sia più pronunciato, tanto più quanti saranno i poteri che gli daremo. Ciò non è necessario: in Portogallo, per esempio, vale la regola opposta; ma comunque sarà tanto più pronunciato a seconda dei poteri che gli daremo, penso all'esempio francese. Se invece le maggioranze divergessero, vi sarà un ruolo del Presidente della Repubblica maggiormente di garanzia, senza che questo abbia conseguenze particolarmente gravi, assumendo il primo ministro in questo caso la rappresentanza e la guida della maggioranza. Mi domando: c'è stata più o meno tensione sociale in Francia durante la coabitazione Mitterrand-Chirac o durante il monocolore Chirac-Juppé? Non mi sembra che la coabitazione abbia portato a particolare tensione, anzi al contrario essa ha avuto un ruolo di equilibrio; ve ne è stata senz'altro meno durante la coabitazione Mitterrand-Chirac. Non è stata un dramma in Portogallo la coabitazione di Mario Soares con Cavaco Silva, con un primo ministro moderato e così via.

L'argomento contrario si fa allora prettamente italiano. Secondo qualcuno l'Italia non è una democrazia matura e potremmo correre il rischio di eleggere a Presidente della

Repubblica qualcuno irresponsabile, incapace di tenersi nei suoi limiti e quindi di coabitare, mentre invece un primo ministro proposto dai partiti e scelto insieme ai deputati dal popolo ma con il vaglio dei partiti sarebbe comunque più saggio e responsabile, anche se magari non potrebbe essere sfiduciato. Non vedo come potremmo considerare questa una assunzione stabile: è sul terreno delle regole, dei pesi e dei contrappesi che possiamo discutere questa eventualità, anche quella del filtro per le condizioni di eleggibilità a Presidente della Repubblica. Se si pensa che la democrazia americana ha saputo sfiduciare il suo presidente Richard Nixon, credo che anche noi potremo studiare dei meccanismi di contrappeso e delle regole che tutelino la maggioranza parlamentare e le sue espressioni di Governo, proprio perché non possiamo pensare di fare regole per una democrazia non solida. Se non la facciamo solida ora, mi domando quando la faremo. Insomma, il punto è veramente politico. Vogliamo mantenere un potere di coalizione come quello che si determina nella scelta preventiva del premier a favore dei partiti della coalizione stessa, cui poi i candidati dei collegi dovranno collegarsi oppure vogliamo affidarci all'elettorato? Se vogliamo fare qualcosa di veramente nuovo, credo che dovremmo fare la seconda scelta, senza peraltro - lo ribadisco - trascurare la necessità di operare una condivisione dei poteri come quella che assicura il sistema cosiddetto presidenziale, scartando quindi - lo ripeto per la seconda volta - l'idea della elezione diretta del premier che questa condivisione dei poteri non assicura. Se ci si libera per un attimo della pregiudiziale aprioristica dell'elezione diretta, ci si accorge che il semipresidenzialismo può essere un sistema molto garantista e che si può uscire con successo su questo terreno da una contrapposizione, che garbatamente già si è espressa in queste giornate, tra premierato eletto o premierato indicato e che, alla lunga, nella ricerca di soluzioni, può rafforzare troppo il premier stesso e rendere la nostra democrazia troppo squilibrata. Per questo ho voluto sottoporre alla Commissione il semipresidenzialismo in modo aperto e dialogante; di proposito non ho illustrato punto per punto i contenuti del mio progetto di legge, che potrebbe essere utilmente confrontato con quelli di Passigli, di Targetti o con altri, ma ho cercato di enucleare il punto politico e di metodo di questa prefigurazione. Mi auguro che altri accettino questo metodo e questo terreno di confronto. Signor presidente, onorevoli colleghi, ho voluto concentrare sul tema della forma di governo il mio intervento, anche perché rifuggo dalla tuttologia; in realtà su tutto lo scacchiere dei problemi ci sarebbe da dire e da dire tanto, ma naturalmente mi capiterà in altre occasioni. Mi limiterò a tre soli accenni: i referendum, l'ambiente, il federalismo. Vorrei richiamare la nostra proposta di legge n. 194 in tema di sospensione del procedimento referendario abrogativo - se poi si passasse al propositivo, sarebbe diverso - per permettere al Parlamento, ove lo ritenga e senza la possibilità di ostruzionismi che abbiamo verificato come dannosi, di modificare la materia e l'oggetto del quesito referendario quando si sia manifestata con chiarezza una maggioranza in questo senso. Questo nella convinzione che al Parlamento spetti legiferare e al referendum abrogativo spetti la grande funzione di tribunale supremo di appello degli interessi e dei sentimenti della popolazione che ebbe al tempo del divorzio e dell'aborto e che con il tempo ha perduto.

Vorrei auspicare che quanto il ministro degli esteri ha fatto meritoriamente in tema di Europa lo si ripeta qui in tema di ambiente. Quando la Costituzione è stata fatta, di questa

esigenza non si poteva tenere conto, non era allora presente e questo tema è trattato come di sfuggita in materia di beni culturali. Non entra,

Pag. 102

signor presidente, nelle nostre competenze dirette, ne sono convinto, perché fa parte del I titolo della Costituzione, ma anche qui forse potrebbe essere compiuto un atto di indirizzo e sono convinto che sarebbe recepito molto bene dall'opinione pubblica e da tutti coloro che in Italia e nel mondo sono interessati alla salvaguardia di questo valore o, se vogliamo, di questo diritto.

Ho promesso anche una notazione finale sul federalismo e vorrei essere talmente breve da essere un po' brutale. Cari colleghi, se si vuole fare quello che tecnicamente si chiama federalismo, occorre dirsi con sincerità che bisogna raggruppare le regioni in un numero sufficientemente ristretto di macroregioni; se invece, come mi sembra, vogliamo operare su quelle attuali, dobbiamo vedere il federalismo come un *work in progress*, non come un fatto miracoloso che scaturisce da un giorno all'altro, e operare intanto per un vero decentramento e per un reale regionalismo, capace di rendere funzionanti le regioni senza trascurare le autonomie locali e le grandi aree urbane metropolitane il cui problema di Governo è fondamentale per gli equilibri sociali del nostro paese. Credo che, se svolgeremo audizioni, sarà interessante esaminare il destino delle leggi di spesa che passano dalle regioni, valutando quanto e come esse vengano adempiute. In ogni caso, l'elezione diretta del Presidente della Repubblica, nell'accezione che ho proposto, facilita, rende maggiormente garantite e non ostacola forme più avanzate di regionalismo o di federalismo, perché dall'altro lato garantisce autorevolezza e rappresentatività a chi è chiamato a rappresentare l'unità nazionale e rende più garantito questo processo.

Mi avvio ora alla conclusione, signor Presidente, care colleghe e colleghi. Se dovessimo tracciare dei cerchi aventi come centro i punti rappresentativi delle varie posizioni espresse in questa sede, constateremmo che parte della loro superficie comincia a combaciare, a sovrapporsi, che vi sono aree di incontro. Non disperdiamole con l'inerzia né tanto meno ostacoliamole con veti che in questa sede non sarebbero certamente accettabili. Il nostro punto di riferimento è il cittadino, il cui voto va massimizzato nel suo valore e nei suoi effetti pratici; questo è il legame con i suoi diritti e con la democrazia. Non parliamo il «latinorum» di formule astruse, ma il linguaggio chiaro della democrazia e della trasparenza.

La nostra Commissione dei 70 parte con auspici incomparabilmente più positivi rispetto alle altre due che l'hanno preceduta, e ciò per motivi politici, non certo perché alle prime due mancasse la competenza tecnica, che è stata anzi dimostrata in prodotti molto pregevoli. Ma credo che la nostra solidità politica derivi dal fatto che ambedue i principali schieramenti che si sono in questi anni confrontati hanno in vario modo sperimentato le

insufficienze di quei meccanismi istituzionali, di quella che è stata chiamata la seconda Repubblica in questo periodo 1994-1997. Qualcuno disse una volta una frase scherzosa: se questa è la seconda Repubblica, speriamo che arrivi presto la terza. Operiamo allora per capovolgere la frase e perché si possa dire davvero che quella che costruiremo, che costruiamo, è l'autentica seconda Repubblica, la quale funzionerà sufficientemente bene perché nessuno abbia poi bisogno di augurarsene davvero una terza.

26 febbraio 1997 pag 225

VALDO SPINI. Giustamente, il presidente e l'ufficio di presidenza hanno attribuito il tema dell'Europa al comitato che dovrà occuparsi del Parlamento e delle fonti normative: oggi, solo l'articolo 10 della Costituzione parla di rinvio a norme di diritto internazionale; si tratta dunque di questione attinente, in teoria, alla prima parte e su cui credo che si andrà ad un atto di indirizzo. Vorrei sollevare, per similarità, l'opportunità di deferire al prudente apprezzamento dello stesso comitato anche l'integrazione dell'articolo 9, cioè, a somiglianza di altre Costituzioni, l'integrazione con il diritto all'ambiente.

Mercoledì 12 marzo 1997

VALDO SPINI. Presidente, desidero fare due considerazioni per sollecitare gli ulteriori sviluppi del nostro dibattito. Esprimo innanzitutto apprezzamento per ciò che ha detto Larizza sull'applicazione dell'articolo 39 della Costituzione - tra l'altro, noi dovremmo applicare l'articolo 49: credo sarebbe positivo - ma non certo nel senso di una costituzionalizzazione della concertazione, perché sarebbe sbagliato. Se mai, mi sembra che il tema che si dovrebbe porre sia questo: oggi la concertazione avviene con il Governo e il tema delle riforme costituzionali comporta due aspetti fondamentali, cioè la solvibilità del Governo (nel senso che quando prende un impegno rappresenta una maggioranza che lo porti avanti: pensiamo al patto sul lavoro, per non andare troppo lontano) e i tempi di applicazione, perché sappiamo benissimo che vi sono accordi conclusi nel 1993 che devono essere ancora attuati. Da questo punto di vista, quindi (mentre evidentemente penso sia da rifiutare una costituzionalizzazione della concertazione), credo che le organizzazioni sindacali abbiano interesse a che la concertazione avvenga con interlocutori solvibili dal punto di vista della volontà politica, della capacità di attuazione e dei tempi di realizzazione. Questo in effetti è un aspetto molto delicato, come si è potuto verificare nella pratica, qualche volta anche con conseguenze molto gravi e molto negative per la vita economica e sociale del paese. Il secondo punto che volevo sottoporre all'attenzione di chi interverrà successivamente è il seguente. Già è stato detto del favore del sindacato verso un decentramento e dell'ostacolo che si incontra nella pubblica amministrazione. Vorrei completare il giudizio in rapporto ad un altro dato. Purtroppo, quando si va ad analizzare la capacità di spesa delle attuali regioni, si constata la situazione non è molto positiva. Ho chiesto alla Camera

gli ultimi dati: si va da regioni che si comportano bene, con un indice pari al 78-80 per cento della capacità complessiva di spesa, ad altre regioni con un indice pari al 25-26 per cento. Si potrebbe citare l'esperienza concreta dei piani per l'ambiente, che devono passare appunto attraverso le regioni. Sarebbe interessante riflettere sul rapporto fra decentramento e responsabilizzazione dei centri di spesa, dal momento che anche questo elemento è molto importante per le conseguenze economiche e sociali che se ne possono trarre.

Martedì 18 marzo 1997 pag 342

VALDO SPINI. Considero giusto il modo in cui è stata posta la questione, cioè con l'intento di cercare non la Costituzione ottima in astratto, ma quella giusta per raggiungere gli obiettivi da perseguire in Italia. Questi obiettivi sono stati individuati dal professor Sartori nella governabilità, alla luce delle esperienze di questi anni e di questo sistema. Da parte mia, aggiungerei anche obiettivi di massima efficacia del voto dell'elettore, cioè di trasparenza e di efficacia del meccanismo elettorale, che consenta all'elettore di avere la massima trasparenza dei risultati del suo voto. Da questo punto di vista, com'è noto, ritengo che nell'esperienza italiana un semipresidenzialismo alla francese, discusso e adattato nei limiti di cui si sta parlando oggi anche in rapporto alle domande dell'onorevole Rebuffa, sia il sistema più adatto se si vogliono conseguire questi due risultati: governabilità ed efficacia del voto degli elettori.

A volte, tuttavia, nel nostro dibattito e nella pubblicistica si sostiene l'esigenza di aggirarsi in un'area compresa tra il semipresidenzialismo alla francese ed un premierato. Vorrei allora invitare il professor Sartori a dire se le due cose gli sembrano equivalenti o se invece la natura delle due proposte sia profondamente diversa. Inoltre, con riferimento all'altro punto su cui egli si è soffermato, concernente l'alternativa dell'elezione diretta del premier, gli chiedo quale funzione rivestirebbe di fatto, in tale eventualità, il Parlamento e quale possibilità di «gioco» avrebbe il mutamento dell'opinione pubblica in rapporto agli equilibri politici che si formano nel paese.

Martedì 18 marzo 1997

VALDO SPINI. Farò riferimento alle affermazioni del dottor Callieri relative al CNEL e ad una riforma - se ho ben compreso - di carattere infracostituzionale che egli prevede, una riforma affidata quindi all'intervento legislativo. Chiedo allora se effettivamente tale organismo possa essere «rianimato» per legge oppure se la sua capacità di recitare un ruolo dipenda anche da un fatto politico. In questo senso, la mia domanda è molto precisa: che rapporto esiste tra questa sottolineatura del ruolo del CNEL ed il processo concreto di concertazione tra le parti sociali a livello di Governo che negli ultimi anni si è affermato nel nostro

paese? Che rapporto c'è - se esiste - tra queste due istituzioni ed in che modo ciò può rafforzare politicamente l'istituto in questione?

Giovedì 20 marzo 1997

VALDO SPINI. Il professor Cheli ha esposto in maniera molto nitida e profonda i problemi presenti in un modello neoparlamentare applicato ad una situazione frammentata come quella italiana. A questo punto però converrebbe fare un passo indietro e chiarire se esista o meno una differenza filosofica tra l'ipotesi del premier e quella dell'elezione diretta del Presidente della Repubblica in un sistema semipresidenziale alla francese. Non dobbiamo nasconderci che una filosofia sottolinea soprattutto il ruolo del capo della maggioranza, ossia del premier, che ha un

ruolo diverso, secondo una gamma di soluzioni su cui mi intratterò fra breve. L'altra filosofia vede certamente un Presidente della Repubblica eletto a maggioranza, ma l'elemento di confronto parlamentare è il primo ministro, che nel caso della coabitazione è sublimato; tuttavia, pure nel caso della coincidenza di coalizioni tra Presidente della Repubblica e primo ministro, quest'ultimo tende ad assumere anche il ruolo di unità nazionale e di garanzia politica superiore a quello della maggioranza, perché in Parlamento lo scontro di prima linea tra maggioranza ed opposizione è affidato al primo ministro. Poiché non abbiamo mai voluto parlare in astratto di una Costituzione ottima, anche nell'audizione in cui abbiamo ascoltato il professor Sartori, ma abbiamo preferito riferirci ad una situazione storica concreta come quella italiana, mi chiedo se effettivamente nella nostra realtà vi sia in qualche modo bisogno più che di sottolineare esclusivamente il ruolo del capo della maggioranza, di evidenziare quello del Presidente della Repubblica come momento, certamente di eletta maggioranza, ma anche di rappresentante dell'unità nazionale, di una certa coesione, di un certo tribunale di secondo appello rispetto al primo ministro. Vengo ora all'esame delle soluzioni prefigurate dal professor Cheli, se scegliamo l'ipotesi del primo ministro e del capo della maggioranza. Essendo favorevole ai sistemi semplici, dico quanto penso con molta franchezza. Ho pronunciato anche qualche battuta latina che mi si è ritorta contro e quindi eviterò di ripeterle oggi. Ritengo che se in Italia si arriverà al modello Westminster bisognerà effettuare un'operazione chirurgica, ossia abolire la quota proporzionale, perché questo è il modello Westminster. Dopo tale operazione non vi è bisogno di ingessare il sistema con l'affidamento del potere di scioglimento delle Camere al primo ministro, che non sono in grado...

VALDO SPINI. Ci arrivo. Quello che dici è giusto, Mattarella. Anzi, ti ringrazio per questa interruzione. Intendevo dire che altrimenti si è costretti ad operare cose che mi sembrano forzature. Non sono all'altezza del professor Cheli per discettare con lui dal punto di vista costituzionale, ma qualche esempio storico lo posso fare. Berlusconi non avrebbe utilizzato il potere di scioglimento quando la lega è uscita dalla maggioranza? Craxi non avrebbe usato il potere di scioglimento nel 1987, quando si formò poi il monocolore Fanfani? Mi sembrano momenti storici in cui il premier avrebbe utilizzato il potere di scioglimento. Perché dietro il potere di scioglimento c'è anche un piccolo fatto politico concreto...

Martedì 8 aprile 1997

VALDO SPINI. L'interrogativo posto dall'onorevole Soda è veramente importante e pregnante; in effetti, quando le abbiamo consultate le organizzazioni sindacali non si sono dimostrate convergenti sul punto. Alcuni hanno sostenuto la tesi della istituzionalizzazione della concertazione, altri invece quella che essa rimanesse ancorata al fatto politico. Semmai, il punto è il seguente: nell'accordo del luglio 1993, che è l'intesa triangolare per eccellenza, almeno quella più recente che ci guida nelle nostre linee, sono stati previsti due momenti annuali di rapporto; probabilmente, rispetto a tali momenti il CNEL può avere un ruolo: allora, semmai, quale ruolo può avere? Più in generale, ho apprezzato molto la relazione del presidente De Rita sul tentativo - che mi sembra riuscito - di adattarsi al nuovo, cioè di aprirsi ad una nuova realtà economico-sociale che non è più certamente quella del 1947 o, comunque, degli anni successivi. Mi sembra di capire, però, che forse l'interrogativo che dobbiamo porci è il seguente: è il CNEL un *countervailing power*, cioè una specie di potere controbilanciante nel nostro sistema? Se lo è, se può esserlo, credo che la sua funzione dovrebbe essere quella di verificare, quando ciò avviene (perché ovviamente si verifica per alcune materie, per altre no), se vi è una specie di interesse comune dei produttori, per così dire. Mi riferisco al vecchio slogan evocato anni fa, se non ricordo male, da Scalfari; l'idea di un patto dei produttori (imprenditori e lavoratori), i quali producendo ricchezza hanno alcuni interessi congiunti, perché la legislazione non oltrepassi certi limiti o, comunque, non metta in crisi il processo. Se qualche volta il CNEL esercitasse questo ruolo, è indubbio che diventerebbe un momento controbilanciante nel dibattito di politica economica e sociale. Se, invece, si trattasse di un organo di alto monitoraggio, di alta consulenza, di alta informazione economico-sociale, allora il ruolo, pur essendo importante, forse sarebbe meno significativo politicamente di quello che può svolgere un attore che qualche volta interviene, diciamo così, rappresentando appunto il mondo dell'economia e del lavoro nella sua valenza più rilevante. Come legislatori, noi avvertiremmo particolarmente il bisogno di avere un ruolo - questo, sì - di consulenza, un *countervailing power*, un ruolo controbilanciante sugli effetti della legislazione economico-sociale. Malgrado, infatti, tutti gli sforzi anche lodevoli che abbiamo compiuto, l'attività di verifica e controllo degli effetti delle leggi è ancora tutto sommato piuttosto insoddisfacente nonostante - ripeto - gli sforzi importanti siano stati realizzati a questo riguardo. Da questo punto di vista - poi

mi crocifiggete, ma lo faccio anche per animare un po' il dibattito - si tratterebbe quasi di un Consiglio di Stato della legislazione economica e sociale: vale a dire, di un organo capace di interloquire con certi effetti e finalità. E tale ruolo di

Pag. 529

alta consulenza economica e di informazione potrebbe essere di beneficio per l'attività legislativa.

Concordo con voi che tale potestà costituzionale dell'iniziativa legislativa di fatto ha trovato un modo di essere molto difficile: come diceva giustamente il presidente De Rita, presentare la legge completa dalla A alla Z, come è stato verificato, non è una funzione; sottolineo, invece, che effettivamente ci sarebbe un gran bisogno del potere di emendamento, dell'intervento durante il procedimento legislativo. Ciò, indubbiamente, sarebbe molto importante e di grande giovamento. In sintesi, credo che, anziché tornare indietro su modelli scartati del resto a suo tempo, potrebbe essere a mio avviso di grande rilievo, nel nuovo sistema che andiamo a disegnare - in cui c'è la volontà, da un lato, come diceva anche il presidente D'Alema, di attuare un processo decisionale più rapido e più efficiente e, dall'altro, di dare un maggiore rilievo al ruolo del Parlamento, nel senso di attribuire allo stesso una dignità maggiore, non sminuzzata, non frammentata, di competenza legislativa - sollecitare opportunamente la voce del CNEL affinché esso sia uno dei poteri controbilanciati dei meccanismi di produzione economico-sociale e culturale ed un elemento di verifica in un mondo che è rappresentato all'interno del Consiglio o nelle tende che avete piantato accanto al tendone principale; tale elemento di verifica, a mio avviso, potrebbe fortemente tonificare il dibattito legislativo e il dibattito più in generale. Forse, tutto sommato, ciò è mancato perché ci siamo scambiati grandi salamelecchi, grandi cenni di rispetto reciproco ma, alla fine, forse l'interscambio è stato molto relativo.

Lunedì 26 maggio 1997

VALDO SPINI. Signor presidente, onorevoli colleghi, credo che quello che accade attorno alla bicamerale ci consigli di lavorare al massimo per il suo successo. Basterebbe guardarsi intorno, agli pseudoreferendum in atto oppure al fatto che domani si riuniscono un gruppo di regioni che ha come vertice nord la Toscana e come vertice sud l'Abruzzo; qualche giornale impropriamente commenta: «Centronia: voglia di contare di più». Siamo di fronte ad una serie di fenomeni per i quali dovremmo effettivamente fissare punti di riferimento precisi. Anch'io voglio quindi compiere uno sforzo per dare un breve contributo - credo che i minuti a mia disposizione siano pochi - e cercare di dire al relatore due cose con molta franchezza. Anzitutto, vorrei lodare il suo sforzo. È noto che non si impara a nuotare senza bagnarsi; però può anche succedere di bagnarsi molto nuotando. Egli, con grande merito, ha prefigurato un federalismo e credo che con altrettanto merito debba recepire i contenuti di

un dibattito che penso possa fortemente arricchire il testo. In primo luogo, non dobbiamo parlare in astratto ma pensare che le nostre ricette debbono applicarsi all'Italia del 1997. Non siamo a Filadelfia, delegati degli Stati che poi si sono federati negli Stati Uniti, né siamo i *lander* tedeschi che si costituirono separatamente e poi si unificarono. Noi siamo parlamentari italiani eletti nella bicamerale per realizzare un federalismo come *work in progress*, consistente cioè in un trasferimento di potere e di competenza che si attua cambiando marcia ad un motore in corsa, e non fermando il motore della macchina Italia. Da questo punto di vista, vorrei - anche se mi manca il tempo - spiegare da che prospettiva proporrei modifiche partendo da un minimo di analisi della situazione italiana: mi riferisco al rapporto tra Stato, regioni e comuni. In estrema sintesi, le attuali venti regioni italiane sono il punto di riferimento del progetto di D'Onofrio ed hanno talune competenze che vogliamo ampliare; le stesse competenze di oggi vengono gestite negli spazi piuttosto limitati riconosciuti da uno Stato troppo spesso invadente nella legislazione e nell'amministrazione, un'invadenza che oggi però mi pare temperata dall'approvazione dei disegni di legge Bassanini che indubbiamente, nell'ambito infracostituzionale, hanno inciso.

Tuttavia, abbiamo riconosciuto che queste venti regioni non hanno il potere di esercitare le loro competenze attuali e le molte altre che vogliamo attribuire loro. Vediamo poi che vi è un forte potere politico delle grandi amministrazioni comunali, prive però di un'effettiva autonomia sia dal punto di vista dell'utilizzo delle risorse proprie, sia da quello dei loro poteri rispetto a regioni e Stato. Vi è poi uno Stato che sarebbe anche centralistico ma che, quando è chiamato ad effettuare grandi progetti (infrastrutture, eccetera), impiega tempi assurdamente lunghi, il che di fatto comporta gli svantaggi del centralismo assommati a certi difetti del localismo perché i poteri sono stati stratificati e disordinatamente connessi. Quindi abbiamo una pluralità di fonti normative, spesso invadenti e sovrabbondanti, un sovradimensionamento ed una stratificazione di amministrazioni in cui si moltiplicano i procedimenti ai vari livelli per raggiungere lo stesso obiettivo, una sostanziale irresponsabilità delle pubbliche amministrazioni con riferimento all'impossibilità del cittadino di partecipare e controllare le scelte (chi veramente ha voluto l'alta velocità, chi vi si è opposto?). Ciò provoca il distacco dello stesso cittadino. Questi sono i complicati rapporti tra i vari livelli. In tale schema il suo progetto, senatore D'Onofrio, pur lodevole in via teorica, se non è corretto e precisato rischia di portare non più razionalità e decentramento - e quindi più partecipazione dei cittadini e, se mi è consentito, anche minori spese, perché se continuiamo a inframettere sempre più livelli di responsabilità sicuramente la pubblica amministrazione costerà di più - ma ulteriori stratificazioni, differenziazioni e

quindi ulteriori irresponsabilità per la pubblica amministrazione. Se si condivide l'analisi delle difficoltà, delle sofferenze del rapporto Stato-regioni-

comuni, credo si debba procedere in sede di comitato di coordinamento - perché mi è sembrato di capire che sul testo base unificato si potranno apportare modifiche e riformulazioni da parte dei relatori - all'approfondimento di almeno tre punti. Innanzitutto, ed è il primo punto, è giusto che i poteri delle regioni siano ampliati in modo sostanziale, procedendo in vari modi: precisando i poteri dello Stato come ha suggerito l'onorevole Mussi, oppure, come aveva indicato la Commissione De Mita-Jotti, ampliando gli elencati poteri delle regioni. Un altro modo, più flessibile, è quello presentato dal senatore D'Onofrio che non prevede obbligatoriamente gli stessi poteri per le stesse regioni; in questo caso, però, deve esistere una sede in cui la devoluzione di competenze dallo Stato alla regione sia programmata comunemente. Questa non può essere decisa unilateralmente dai singoli consigli regionali e ratificata dal Parlamento, perché sarebbe estremamente imbarazzante per il Parlamento porre questo stop, questo semaforo. Se vogliamo evitare un regionalismo parziale e la riproposizione di uno Stato che dovrebbe aver devoluto alle regioni le competenze ma che di fatto è tuttora centralista, deve esistere, ripeto, una sede in cui il trasferimento avvenga in modo programmato, di comune intesa per evitare frazionamenti e spezzettamenti territoriali di competenze. Altrimenti, a chi spetterebbe il rammendo del tessuto? Tra l'altro, così facendo i cittadini non soffrirebbero di ulteriori aumenti dei costi dei servizi - pensiamo al costo di ministeri che dovrebbero lavorare solo per sette o otto regioni perché le altre ne farebbero a meno - o di disservizi della pubblica amministrazione. Non si dimentichi che dietro la tematica del federalismo vi sono due domande precise, dato che si vuole risparmiare nelle spese ed avere più efficienza, chiarezza, responsabilità e maggiore partecipazione. Il primo punto è dunque non procedere alla ricucitura *ex post* delle deliberazioni dei singoli consigli regionali, bensì prevedere una sede in cui vi sia una programmazione comune dell'attribuzione di responsabilità. Con il secondo punto credo di sfondare una porta aperta. Non v'è dubbio che si deve modificare la parte seconda della Costituzione senza creare uno squilibrio con la prima. Vi potrebbe essere, infatti, uno squilibrio tra il testo D'Onofrio e l'articolo 5 secondo il quale «la Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali»; così come vi potrebbero essere squilibri relativamente agli articoli 33 e 34 in materia scolastica, posto che all'articolo 33 si sancisce che «la Repubblica detta le norme generali sull'istruzione ed istituisce scuole statali per tutti gli ordini e gradi» (non richiamo, per brevità, il contenuto dell'articolo 34). In proposito avanzo una proposta concreta, come del resto faranno altri colleghi: all'articolo 3 del testo D'Onofrio proporrei di inserire, dopo le parole «elezione del Parlamento europeo; bilancio ed ordinamenti contabili propri», le parole «riserva di legge connessa ai diritti fondamentali di cui alla prima parte della Costituzione». Con tale precisa dizione risulterebbe chiaro che questa non è materia di contestazione o di contrattazione tra Stato e regioni, perché vige una riserva di legge statutale. Naturalmente da ciò discenderebbero una serie di conseguenze nei rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose, e così via, sempre nell'ambito dei diritti fondamentali. Il terzo punto che mi pare emerga dal dibattito lo collego all'articolo 5 dell'attuale Costituzione «la Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali». Secondo il senatore D'Onofrio la Repubblica è formata da comuni, province, regioni e Stato; il che corrisponde al vero. È altrettanto vero però che rimane pur sempre la dizione «una e indivisibile» che contrasta con l'idea di attribuire agli enti locali poteri differenziati. Meglio, una soglia minima di poteri agli enti locali, alle città ed alle

aree metropolitane deve essere definita a livello nazionale, attribuendo alle regioni la libertà di concederne di più; non credo si possa sancire la libertà di darne di meno. Ciò alla luce sia del dettato costituzionale, sia del fatto che il dibattito in ambito locale è proseguito e la nostra risposta è tuttora insufficiente: si pensi alle aree metropolitane, di cui tutti avvertiamo l'esigenza, ma che non sono mai decollate perché le stesse regioni, alle quali era stato attribuito il compito di realizzarle - ce lo ricordiamo! -, non l'hanno eseguito. Mi domando se questo non sia un tema di carattere generale, sul quale è interesse di tutti prevedere delle soglie e applicare correttamente l'articolo 5 della Costituzione. Mi sembra sia anche sfuggito il referendum nazionale, perché si parla di attribuzioni di carattere elettorale relative al funzionamento delle istituzioni dello Stato, ma il referendum di per sé non attiene al funzionamento dello Stato; così come alcuni aspetti di carattere elettorale potrebbero essere ampliati. Forse quanto sto per dire contrasta con taluni principi, ma da uomo della strada mi chiedo: è bene che la regione siciliana continui ad avere la proporzionale pura e non si sia inserita nell'ambito della riforma più generale, che ha pervaso l'insieme degli ordinamenti? Sono temi sui quali converrebbe procedere ad un approfondimento. Capisco che forse sarebbe opportuno e utile una esposizione più lunga e dettagliata, però mi sembra di essere stato chiaro, pur nella sinteticità della trattazione, anche perché mi sono ricollegato a quanto affermato dai colleghi appartenenti al mio stesso gruppo - penso all'aspetto finanziario trattato dal collega Salvati o a quanto dichiarato dall'onorevole Mussi - affinché si compia un'operazione che abbia una reale tenuta. In altri termini, che si delinei un processo capace di diventare veramente un punto di riferimento per la crisi che attraversa il nostro paese.

Mercoledì 28 maggio 1997

VALDO SPINI. Signor presidente, essendo il primo, posso effettivamente godere della possibilità di impressionare meglio gli ascoltatori. Voglio innanzitutto effettuare una sottolineatura positiva, non di rito ma sostanziale, del lavoro che ha svolto il senatore Salvi, anche alla luce del dibattito nel Comitato, per delineare e proporci due ipotesi, ambedue coerenti e ben collocate nel nostro dibattito. Voglio però fare un passo indietro: in fondo, è non da oggi ma ormai dall'inizio dell'anno scorso che le forze politiche, da un lato, sentono la necessità di arrivare ad un largo accordo sulla riforma delle istituzioni e sul connesso sistema elettorale, dall'altro lato, si trovano in gravi difficoltà quando questo accordo sembra vicino. Mi riferisco, per esempio, al tentativo del senatore Maccanico e al documento che in quell'occasione fu prodotto; credo che oggi effettivamente si sia in grado di avere nuovamente a portata di mano una posizione di accordo. Nel frattempo, infatti, siamo andati avanti e il dibattito è maturato, per cui non credo che oggi vi possa più essere una posizione aprioristica, né in un senso né in un altro.

Personalmente, sono per un sistema democratico e ben ordinato di rapporti tra il Presidente della Repubblica da un lato, il primo ministro ed il governo dall'altro, il Parlamento dall'altro ancora. Questo sistema può essere raggiunto in vari modi: se, per ipotesi certamente non molto probabile, in quest'aula mi venisse sottoposto il sistema inglese in modo integrale (il che significherebbe poi cancellare nel nostro sistema la quota proporzionale), onestamente direi di sì; ma anche ad altri sistemi potrei dire di sì. Tuttavia, rispetto alle due ipotesi che ci sono state proposte, mi sembra che, mentre in quella cosiddetta semipresidenzialista vi è la possibilità di articolare bene il rapporto fra il Presidente della Repubblica, il primo ministro e il suo governo, il Parlamento, nell'ipotesi di premierato, non essendovi il presupposto di Westminster, che è appunto l'uninomiale secco, si è costretti a certamente intelligenti ed interessanti prefigurazioni, che però non rendono questo rapporto così nitido, democratico e preciso. Faccio degli esempi: come verrebbe eletto il premier? Verrebbe accoppiato, in ogni collegio elettorale, al candidato per il Parlamento; rimarrebbe quindi sempre incerto ed ambiguo se ha avuto veramente un mandato personale, oppure se questo non sia la risultante dei candidati eletti, quindi anche dei partiti che si sono

Pag. 1074

presentati in quel collegio. Questa considerazione vale tanto più perché il premier che riceve tale ambiguo mandato ha anche consistenti poteri di scioglimento del Parlamento e si può porre quindi nei confronti del Parlamento in una condizione di particolare forza. Mi sembra peraltro che, oggettivamente, nell'ipotesi di Salvi si siano arrotondate quelle punte dell'esperienza gollista o della prassi francese che potevano lasciare a desiderare sul ruolo del Parlamento, che mi sembra esca invece con molta chiarezza e nitidezza. Mi domando allora: è veramente possibile che fra noi - almeno in qualcuno di noi - vi sia una sorta di pregiudiziale assoluta nei confronti dell'elezione diretta di una persona? Veramente non possiamo rifarci a Piero Calamandrei, che il presidenzialismo ha sostenuto alla Costituente nel 1946, per dire che vi possono essere delle ipotesi in cui si elegge direttamente una figura istituzionale, nelle quali il sistema è democratico e perfettamente articolato fra i vari poteri? Credo dunque che sottostante ad alcune opposizioni pregiudiziali nei confronti del semipresidenzialismo vi sia forse un non ancora raggiunto chiarimento su questo punto, che invece, per quanto mi riguarda, ritengo di chiarire: vi possono essere elezioni dirette di figure istituzionali in un contesto democratico ed ordinato dei poteri. Vi è poi naturalmente la mia posizione personale, che credo largamente condivisa, per la quale, se si elegge qualcuno, si elegge il vertice delle istituzioni, e non i poteri intermedi. Spezzo quindi una lancia affinché non sia questo il punto dirimente all'interno della Commissione bicamerale, perché se tale fosse la contrarietà all'elezione diretta di ogni figura istituzionale, attenzione, probabilmente questo problema si ripresenterebbe anche nel corso della discussione sul premierato, o su altre figure.

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

per parte nostra, per parte del centro-sinistra e dello schieramento di governo, a mio avviso, non si deve precludere la possibilità che l'accordo avvenga sul semipresidenzialismo: se questo facciamo, credo che accresciamo notevolmente le capacità di successo della bicamerale; se questo non facciamo, non è che non vi siano altre possibilità, ma francamente ritengo che siano estremamente accidentate, contorte e di difficile realizzazione. Per tale ragione, ritengo che dobbiamo rispondere in qualche modo ai problemi che cominciarono a porsi sul tappeto fin da quando apparve chiaro che il sistema istituzionale ed elettorale nel quale ci stiamo muovendo non consentiva a nessuno dei due schieramenti di governare in modo realmente democratico ed efficiente, sia nel caso del governo del Polo, che si trovò di fronte determinati problemi di instabilità, sia nella nostra stessa esperienza di governo, che trarrebbe giovamento dalla stabilità, dalla coesione, da un indirizzo unitario e democratico più consistente. Credo che questi problemi debbano trovare una risposta che ci interessa comunemente ed anche a livello di una larga e possibile convergenza. A me sembra, dall'analisi spregiudicata del dibattito, che una larga e possibile convergenza potrebbe effettivamente aversi sulla base della seconda bozza (credo si denomini così) predisposta dal senatore Salvi. Mi sembra che ogni qualvolta si mettano le mani nella prima, per la diversità di opinioni che si registrano all'interno della Commissione bicamerale, succeda - se mi è permessa una similitudine, della quale non ci si deve offendere - come diceva qualcuno che «si mettono le mani in una cesta di anguille»: non si capisce dove potrà arrivare il potere di scioglimento, dove potrà arrivare la mozione di sfiducia, anche se costruttiva, quali potranno essere i rapporti e via di seguito. Credo sia un percorso molto più accidentato e difficile, mentre sull'altro ritengo si possa realizzare un'ampia convergenza e consentire una più elevata possibilità di successo del lavoro della Commissione.

Pag. 1075

Ricordo, anche con un po' di emozione, che quando Calamandrei pose alla Costituente il tema del presidenzialismo all'americana - non così temperato come quello di cui si parla oggi -, rimase isolato, non vi fu comprensione da parte dei grandi partiti di massa. Oggi, la comprensione può esservi, certamente lavorando con molta trasparenza ed efficacia per la definizione non di un Presidente della Repubblica «faccio tutto io» bensì ad un Capo dello Stato che stia nei suoi poteri, ordinati e precisi, nei confronti del primo ministro, del governo e del Parlamento. Il senatore Salvi questo ha fatto e molto bene; magari potrebbe essere necessaria qualche limatura al fine, per esempio, di precludere al Presidente della Repubblica lo scioglimento delle Camere se sottoposto ad *impeachment*. Sono miglioramenti fattibili, ma il fulcro deve essere afferrato perché c'è il problema della ricomposizione degli schieramenti politici, dei partiti e delle aggregazioni. L'elezione diretta della figura istituzionale più alta del nostro paese è una grande spinta verso questo processo e ci può esimere da tanti altri ingessamenti ed interventi artificiali perché di per sé ha un valore dirompente, di grande

mutamento delle vicende politiche, oltre a costituire un rilevante riferimento. In un momento così difficile e complesso, in cui sono stati chiesti pseudo-referendum, si registrano difficoltà nei corpi dello Stato e la società italiana non si riconosce intorno ad elementi unitari, la legittimazione popolare del garante dell'unità nazionale è una cosa grossa. Più grossa della stessa legittimazione del capo della maggioranza in Parlamento, cioè del primo ministro che con il suo governo deve rispondere di fronte al Parlamento. In questi giorni tutti si interrogano perché siamo arrivati al punto centrale, ma mi illudo di pensare ancora che gli appelli non siano vani e che si possa ritrovare lo spirito della bozza Maccanico, di quando dibattemmo queste tematiche in modo aperto e vi furono pronunce chiare nello schieramento politico della sinistra nei confronti del semipresidenzialismo. Insomma, auspicio di ritrovare que sto spirito e di dare impulso ai nostri lavori affinché riscuotano successo.

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

Il senatore Salvi ha introdotto molto positivamente dei criteri per presentare candidature alla Presidenza della Repubblica, secondo i quali si abilitano i soggetti già eletti e così via; si tratta di criteri giusti, magari da approfondire ulteriormente, ma bisogna anche avere fiducia negli italiani, i quali possono scegliere bene e dare un voto meditato scegliendo una persona. Se invece la sfiducia nei confronti degli italiani è tale da far ritenere di dover comunque ingessare la loro capacità di pronunciarsi, ci indirizzeremmo verso meccanismi che impediscono di rendere chiara, percepibile e popolare la riforma delle istituzioni. Noi questa riforma la vogliamo e vogliamo sottoporla a referendum affinché la nuova seconda parte della Costituzione esca vincente, chiara e precisa. Essa deve essere il punto di forza di un popolo, come il nostro, che sta affrontando una prova difficile per entrare in Europa e che ha bisogno di punti di riferimento forti come quelli che una riforma convincente della forma di governo non mancherebbe di dare, con grande beneficio per la democrazia italiana.

Martedì 3 giugno 1997

VALDO SPINI. Avevo chiesto che nella bozza D'Onofrio fosse fatto un accenno al rispetto della prima parte della Costituzione, per la verità molto presente nella bozza di rifondazione comunista. Naturalmente, voto la bozza D'Onofrio ma voglio far risaltare che, in sede di emendamenti, riproporrò in tutta la sua evidenza (penso che non sarò solo; anzi, saremo in grande maggioranza) questo rispetto dei diritti di libertà della prima parte della Costituzione. Grazie per la comprensione signor presidente: effettivamente, la mia richiesta di

intervenire era completamente fuori regolamento, ma lei è liberale, e come tale mi ha permesso di parlare.

Mercoledì 4 giugno 1997

ALDO SPINI. Signor presidente, onorevoli colleghi, quando il dibattito si fa intenso e quando anche la conta dei voti è molto serrata è segno che sono in gioco alti e grandi principi. Da questo punto di vista credo che tutti noi dobbiamo contribuire a far sì che questo sia un dibattito alto, elevato, che segni, chiunque prevalga, un momento importante della storia democratica del nostro paese, e possa parlare alla gente del nostro paese che cerca un punto di riferimento in una crisi, in un disorientamento che indubbiamente ha preso il nostro paese. Sotto questo profilo il mio personale auspicio è sempre stato che il sistema da adottare fosse coerente, chiaro, comprensibile e, diciamo così, spendibile dal punto di vista della creazione di una società democratica molto avanzata. Questo mi ha portato ad assumere un atteggiamento aperto verso varie ipotesi di riforme istituzionali ed elettorali, non un atteggiamento univoco. Ho detto più volte che, se per esempio il premierato si fosse presentato nella forma inglese, che di fatto significa avere un bipartitismo, avrebbe potuto costituire una soluzione accettabile. Ho detto peraltro che un sistema come quello francese opportunamente adeguato alla situazione italiana rappresenterebbe anch'esso un punto di riferimento importante, un elemento che potrebbe dare al nostro paese quella ristrutturazione istituzionale e politica di cui ha bisogno. In altre parole, cerco di attenermi a tre principi. Il primo principio è il seguente: non vi può essere una contrarietà ideologica e di fondo all'elezione di qualsiasi figura istituzionale. Per quelli che ce l'hanno devo invocare un precedente illustre, Piero Calamandrei, che tra l'altro era in una pattuglia di deputati più o meno uguale a quella attualmente formata dai laburisti. Piero Calamandrei alla Costituente si battè per l'elezione diretta del Presidente della Repubblica, e sfido chiunque a dire che egli non fosse un democratico, una persona rispettosa dei valori costituzionali. È il giudizio storico, istituzionale e politico che può portare a dire che l'elezione diretta è opportuna in un certo contesto e non lo è in un altro. Ho tuttavia sentito qualche volta risuonare, sia in colleghi popolari sia in colleghi della sinistra democratica (in singole personalità, intendo dire, non nei gruppi), una sorta di pregiudiziale ideologica nei confronti dell'elezione diretta del Presidente della Repubblica che non mi sento di condividere, anche perché - ripeto - portata all'estremo sostanzialmente vorrebbe dire che gli elettori italiani alla fine sarebbero degli incompetenti perché non sarebbero in grado di orientarsi a scegliere un buon Presidente della Repubblica mentre potrebbero scegliersi dei buoni deputati, dei buoni partiti e così via. Il secondo principio al quale mi sono sempre attenuto è che se si decide di

eleggere qualcuno direttamente, si elegge il numero uno del sistema istituzionale. Eleggere il numero due, eleggere il premier, secondo il sistema israeliano, oppure arrivarci vicini, significa creare un grave squilibrio istituzionale, perché si riduce il Presidente della Repubblica a funzioni poco più che di cerimonia o di parata e si pone il Parlamento nelle condizioni di non poter esercitare un efficace controllo nei confronti del premier. Il terzo principio al quale cerco di attenermi è quello che, per evitare che la persona eletta direttamente possa avere poteri sovrabbondanti, è determinante che il Parlamento abbia una sua capacità di funzionamento e di incisività, ovverosia che i poteri del Parlamento siano efficacemente sostenuti.

Per questo, fatta un'analisi attenta della situazione italiana, che probabilmente non permette un'ipotesi inglese di bipartitismo secco, ho fissato da tempo la mia attenzione sul sistema sempresidenzialista sottoscrivendo - scusate la pignoleria, ma forse è bene richiamarlo in questo ambito - la mia prima proposta di legge sempresidenzialista il 3 ottobre 1995 (Atto Camera n. 3199), nonché le due successive, la n. 3400 e la n. 3401 concatenate, il 15 novembre dello stesso anno e poi ripresentandole in questa legislatura. Le due proposte di legge concatenate riguardano il sistema presidenzialista e l'elezione di un Parlamento attraverso il sistema uninominale a doppio turno, anch'esso ovviamente adattato all'esperienza italiana ma, per capirsi, «alla francese». L'ho fatto certamente sulla spinta di un'analisi della concreta situazione partitica italiana, ma l'ho fatto anche sulla base della lettura di quello che avviene intorno a noi. Nella crisi italiana dare a chi, cioè proprio al Presidente della Repubblica, rappresenta l'unità nazionale la sanzione di un'investitura diretta popolare mi è sembrata una misura giusta ed opportuna per rafforzare l'unità nazionale in questo difficile momento.

Nel frattempo, nelle proposte di legge che con altri parlamentari ho presentato, ho prefigurato un Presidente della Repubblica eletto, sì, direttamente, ma con poteri ben delimitati rispetto a quelli del primo ministro e del governo da un lato e del Parlamento dall'altro, poteri che sono chiaramente affermati e sanciti. Potrei aggiungere che ho presentato questa proposta quando altri erano su altre sponde: chi era per il presidenzialismo all'americana, chi era per l'elezione diretta del premier. Da questo punto di vista mi fa dunque piacere che la soluzione da me individuata abbia guadagnato consensi; però mi corre anche l'obbligo di leggere la situazione politica che si determinata in questa Commissione. A me sarebbe piaciuto - ho cercato anche di dirlo in interventi, ma naturalmente devono maturare circostanze che non sono maturate - che si riprendesse un po' lo spirito della bozza Maccanico, che cioè ci fosse una larga convergenza, una larga discussione su questo punto. Così non è stato. Oggi siamo di fronte a due schieramenti in cui la grande maggioranza o forse l'unanimità del Polo sostiene il semipresidenzialismo ed una forte maggioranza nell'Ulivo, nel centro sinistra e nel gruppo di rifondazione, sostiene invece il premierato.

In proposito a me corre l'obbligo di cercare di essere coerente con quello che dicevo prima quando affermavo la necessità di un sistema elettorale chiaro, che sia in grado di governare veramente le istituzioni. E quando dico che occorre garantire il funzionamento del Parlamento, non intendo dire che al Parlamento devono essere riconosciuti nella Carta costituzionale poteri ben precisi e forti; e da questo punto di vista rilevo che si arrampica sugli specchi chi cerca di sostenere che la situazione francese non consente - e Mussi lo ha richiamato bene del resto - al popolo francese di potersi esprimere addirittura in senso contrario, contrapposto, al Presidente della Repubblica quando questi non abbia

interpretato il senso e lo spirito del paese. Quindi, bisogna dare certamente al Parlamento questi poteri, ma credo sia sintomatico, fondamentale, importante che il Parlamento

Pag. 1243

sia poi in grado di funzionare sì di diritto, ma anche di fatto, attraverso la sua elezione con un sistema elettorale coerente con l'insieme del sistema istituzionale. Da questo punto di vista, vorrei dire che il gioco delle leggi o delle competenze non ha consentito che le mie proposte di legge, sul semipresidenzialismo da un lato e sul sistema a doppio turno per l'elezione del Parlamento dall'altro, potessero arrivare insieme alla bicamerale; infatti, mi fu suggerito di proporle come concatenate per il procedimento ordinario, ma la legge istitutiva della Commissione ha preso in considerazione solo gli aspetti costituzionali, quindi non quelli relativi alla legge elettorale. Tuttavia, come dicevo prima, a questo punto, visto lo schieramento politico che si è determinato, visto il modo in cui siamo articolati, devo porre al Polo una domanda, una domanda che riguarda un problema politico, non un problema di decisione immediata. Verso quale direzione si va se si afferma il sistema semipresidenzialista? Si va anche verso la capacità di dare uno sbocco coerente in termini di riforma elettorale; naturalmente anche in questo caso non si tratta di copiare ed è evidente, come giustamente è stato detto, che, rispetto al sistema francese, noi dobbiamo prevedere diritto di voce assai più ampio ed incisivo a forze politiche consistenti che potrebbero trovarsi emarginate. Lo voglio dire perché non sembri che io proponga un sistema elettorale partitocida, tale cioè da riuscire a mettere fuori campo anche partiti consistenti. È evidente che in questo senso il doppio turno alla francese contiene delle esagerazioni. Tuttavia, come ho già detto, a questo punto devo rivolgere una domanda al Polo: si va verso l'elezione di un Presidente della Repubblica cui poi corrisponde un Parlamento frazionato, che non sarebbe in grado di essere l'elemento di controbilanciamento necessario o si salva non dico la lettera - perché la discuteremo al momento opportuno -, ma lo spirito di un sistema di raggruppamento, di omogeneizzazione e di doppio turno che poi consenta al Parlamento di essere realmente momento di controllo e di interscambio nei confronti del Presidente che andiamo ad eleggere? Credo che forse il fatto di essere un «peso leggero» quanto alla forza partitica che rappresento mi consenta di animare un po' questo dibattito. Ciascuno di noi certamente sa di dare un voto molto impegnativo; sì, è vero quanto hanno detto in molti che dopo si potrà cambiare, per esempio in sede di esame degli emendamenti, ma alla fine un orientamento qui deve emergere, anche se poi presenteremo tutti gli emendamenti che vorremo. Dico questo perché - lo vorrei precisare nuovamente - non mi convince il testo A presentato dal senatore Salvi e non mi convince neppure - lo dico amichevolmente - l'integrazione di Fabio Mussi perché, come ho detto prima, parto dal principio che, se si deve rafforzare qualcuno, si deve rafforzare il numero 1 del sistema istituzionale, non certo creare un numero 2 che squilibrerebbe la situazione; naturalmente è un principio discutibile, altri la pensano diversamente, io la penso così. Penso anche - e vorrei dirlo a tanti esponenti della sinistra democratica - ad un esempio

concreto che porterei in relazione al sistema francese, un esempio che ho già portato ma che vorrei rimanesse a verbale di questa seduta. Nella nostra giovinezza vi erano delle figure mitiche, una era Pierre Mendès France che, durante la quarta Repubblica, ricoprì l'incarico di Presidente del Consiglio per un anno e poi rimase il mito che, se questo grand'uomo avesse continuato a governare, chissà come sarebbero andate meglio le cose in Francia. Sempre durante la quarta Repubblica, Mitterrand fece il ministro dell'interno per un piccolo periodo, ed era un uomo politico estremamente contestato e travagliato. È stato poi il sistema istituzionale ed elettorale a consentirgli di passare alla storia, comunque lo si giudichi, come qualcuno che ha potuto fare delle cose incisive; in caso contrario, probabilmente egli sarebbe passato

Pag. 1244

alla storia come uno degli ennesimi uomini politici della quarta Repubblica francese che una volta sarebbe stato nominato ministro dell'interno, un'altra ministro del bilancio e che magari avrebbe fatto qualcosa di buono passando dal ministero dell'industria. Chi nutre queste preoccupazioni democratiche opportunamente dovrebbe compiere quest'analisi comparata, perché credo si tratti di un esempio molto concreto di come le istituzioni, se funzionano, debbono assicurare stabilità e garanzia che un programma riformatore possa procedere. Certo, sarebbe stato meglio, come dicevo prima, se avessimo seguito lo spirito della bozza Macanico e se su di essa si fosse coagulata una forte convergenza. Visto che così non è (ma non ci sono discipline né di schieramenti né di gruppi, nessuno le ha invocate ed anzi vorrei manifestare la massima gratitudine a questo proposito perché da parte di tutti i gruppi dell'Ulivo, in particolare da parte della sinistra democratica, cui appartengo, vi è stato un assoluto rispetto delle scelte) e proprio perché chi dovesse trovarsi a fare una scelta non condivisa dalla grande maggioranza dello schieramento cui appartiene deve anche sapere verso quale direzione va, vorrei che la domanda che ho posto trovasse una risposta convincente, perché certamente, se così fosse, potremmo dire ai cittadini italiani che siamo partiti verso una meta di riforme e di indicazioni che è chiara, precisa, che può veramente incidere sul futuro democratico del nostro paese.

Martedì 17 giugno 1997

VALDO SPINI. Il numero dei subemendamenti sembra un indirizzo di posta elettronica! Il subemendamento I.0.4.136.32 tende a fare chiarezza, per evitare che un mancato richiamo a questo punto, in tema di riserva legislativa dello Stato, possa far sorgere in futuro delle difficoltà interpretative o la tentazione di affermare che, in assenza di un esplicito richiamo, le regioni possano venir meno a questi diritti fondamentali. Mi sembra quindi che, per armonia e chiarezza, sia bene fare questo richiamo.

VALDO SPINI. È importante che queste considerazioni restino a verbale. Se il relatore preciserà bene questo aspetto ritirerò il subemendamento.

VALDO SPINI. Nel corso della mia esperienza di sottosegretario al servizio elettorale talvolta mi sono trovato in difficoltà di fronte alle regioni a statuto speciale. Forse il presidente Elia ricorderà che nel momento dello scandalo delle preferenze - allora come presidente della Commissione affari costituzionali del Senato mi aiutò molto - facemmo una bella legislazione antibrogli che, per esempio, la regione siciliana non recepì avvalendosi dei suoi poteri. Qualche principio di legislazione nazionale forse andrebbe salvaguardato. Non mi sento di votare il subemendamento

Pag. 1420

Cossutta; forse l'idea migliore era quella ripresa dall'onorevole Boato, quella prevalente, secondo cui si delinea un modello, ma si permette ad ogni regione sulla base di una maggioranza di due terzi di poterlo derogare. Forse questo era l'orientamento di maggiore buon senso; per ora non c'è, ma non è detto che nel corso dei lavori parlamentari non torni fuori.

Dichiaro pertanto il mio voto di astensione.

Martedì 24 giugno 1997

ALDO SPINI. Si tratta di impedire che avvenga quello che di fatto si verifica, cioè che mentre il Parlamento sta per concludere l'esame di una legge sostitutiva un ostruzionismo sopraggiunge ed impedisce la conclusione. Naturalmente, se vi fosse contrarietà, sarei disposto a ritirare l'articolo aggiuntivo e a ripresentarlo in Assemblea, ma mi sembra una proposta di buon senso. L'ultimo referendum sull'obiezione di coscienza, per esempio, non si sarebbe effettuato e l'Assemblea avrebbe concluso l'esame del provvedimento relativo, che era già in fase avanzata.

Martedì 24 giugno 1997 n.47

VALDO SPINI. Non intendo ripetere cose già dette. Vorrei richiamare l'attenzione dei colleghi su un dato che forse è interessante e che rafforza l'intenzione di votare questo emendamento. Ad un certo punto nel Comitato forma di governo abbiamo invitato a

deporre due campioni delle due tesi che si sono fronteggiate, il professor Sartori per il semipresidenzialismo ed il professor Cheli per il premierato. Credo che non sia ultroneo ricordare che ambedue si sono pronunciati per il doppio turno, considerando, nella diversità delle ipotesi che proponevano, che la riforma istituzionale italiana doveva procedere sia dall'alto che dal basso e che procedere dal basso significava un procedimento di omogeneizzazione, di concentrazione delle formazioni politiche che doveva appunto muoversi secondo il doppio turno. Per i curiosi del nostro dibattito, rimando alla pagina 432 dei nostri atti, in cui il professor Cheli parla appunto dell'introduzione del doppio turno, si dichiara disponibile all'ipotesi Sartori della quadriglia, salvo rinuncia, oppure anche all'introduzione di una soglia. Lo voglio ricordare per dire che forse questo è veramente il nodo dei nostri lavori; forse oggi siamo arrivati al nodo più delicato, al nervo più delicato, che comporta poi due riflessioni. La prima è che anche se fosse prevalso il premierato ci saremmo trovati sul doppio turno allo stesso incaglio. La seconda - ed è molto forte - riguarda veramente il grado di contraddizione in cui cade chi nega l'importanza di questo emendamento. Ha detto il professor Urbani, dall'alto della sua dottrina: perché prima andare ad esaminare i meccanismi elettorali delle varie istituzioni e poi quali poteri possano esercitare? Forse anche proprio per il motivo che diceva il professor Cheli: in questo processo di riforma c'è un peso decisivo e pregiudiziale della legge elettorale. Credo quindi che da questo punto di vista, se non dovesse passare questo emendamento oppure nel prosieguo (perché può essere anche legge ordinaria, penso che il tema verrà ripresentato), dovremmo trarre la seguente amara conclusione. In fondo nel paese si può trangugiare l'elezione diretta del Presidente della Repubblica, che sembrava una cosa inaccettabile da parte di molti, si possono trangugiare i premi di maggioranza, che a molti, come me, per esempio, stanno abbastanza indigesti, ma una cosa non si può fare: ridurre il numero dei partiti a un numero ragionevole. Sembrerebbe quasi di dover determinare che su questo punto non siamo in grado di procedere. Vorrei brevemente accennare a due tipi di ragionamento che intendo confutare. Il primo è che si possa già oggi determinare quali esiti dà il doppio turno. Ricordo che quando facemmo la legge elettorale che si intitola all'onorevole Mattarella, la soglia del 4 per cento fu disegnata in rapporto a forze politiche che oggi hanno una geografia quantitativa del tutto cambiata; fu fatta per preservare talune forze politiche che oggi sono andate molto al di là, mentre per esempio una forza politica che mi era cara e consuetudinaria mai avrebbe pensato che la soglia del 4 per cento non l'avrebbe raggiunta. In Francia il doppio turno ha consentito una rinascita di un partito come il partito socialista francese, che era andato a sfiorare il 5 per cento. Ragion per cui questi discorsi che a bocce ferme dicono «il doppio turno darebbe sicuramente questo risultato, quest'altro» e così via non mi convincono, ma non mi convincono sulla base dell'esperienza. Per quanto riguarda il secondo aspetto credo che, come è stato giustamente affermato, proprio il doppio turno potrebbe essere un incentivo alla modificazione e alla riforma delle forze politiche, alla loro ristrutturazione, alla loro europeizzazione, mentre l'introduzione, anzi la reintroduzione, il reingresso di quella signora che si chiama coalizione sicuramente non è un incentivo per le forze politiche alla ri

strutturazione, all'ammodernamento, all'europeizzazione. Non intendo ripetere quanto ha già detto l'onorevole D'Alema a proposito del fatto che la coalizione significa un qualche cosa che ridà potere ai partiti rispetto ad un doppio turno di collegio che dà potere ai cittadini; l'ha detto così chiaramente che non vorrei tornarci sopra. Dico però francamente che mentre il tema lo ritengo valido per qualsiasi sistema fosse adottato, a maggior ragione *a fortiori* il tema si riferisce al Presidente della Repubblica eletto a doppio turno. Infatti, non siamo di fronte alla delineazione di quella logica di coabitazione che in fondo in Francia è stata positivamente risolta e che la bozza Salvi risolve ulteriormente, precisando meglio l'eventualità delle coabitazioni, l'eventualità di poteri, ma siamo di fronte ad una specie di incentivo, ad una diversa collocazione, ad una diversa dinamica fra Presidente e maggioranza; siamo di fronte ad una specie di facilitazione ad una dinamica diversa. Credo francamente che da questo punto di vista in particolare il Polo vada colto in flagrante contraddizione. Ci sono atti della Commissione, ci sono pronunce autorevolissime, ci sono pronunce anche in senso privato che sono andate in tutt'altra direzione. È vero, se questo emendamento non fosse accettato, nel prosieguo dei nostri lavori il nostro filo diventerebbe più ingarbugliato, la nostra matassa diventerebbe più difficile, diventerebbe più difficile avere una netta collocazione dei vari poteri, delle varie posizioni e delle varie istituzioni. Quindi paradossalmente è vero il contrario di quello che diceva oggi l'onorevole Urbani. Non è vero che prima dobbiamo meccanicamente vedere i poteri e poi vedere il sistema elettorale: le due cose vanno di pari passo e si intrecciano inestricabilmente.

Quindi, proprio per il fatto che personalmente ho avuto - non so come definirlo - il comportamento uniforme di parlare sempre di semipresidenzialismo alla francese e di doppio turno e di perseguire questo comportamento (spero che mi sia dato atto con coerenza, comunque con continuità nel voto), vorrei fare appello ad altrettanta libertà di coscienza all'interno del Polo, perché so benissimo che dentro il Polo ci sono molte personalità, molti parlamentari, molti deputati o senatori che la pensano in questo modo, che l'hanno detto e l'hanno scritto. Sarebbe allora veramente rispettoso dello spirito costituente di questa Commissione, dello spirito costituente che ci anima, che chi la pensa così votasse anche così. Sarà ingenuità la mia, signor presidente, onorevoli colleghi? Può darsi che sia ingenuità. Io ho visto in precedenti votazioni gente che voleva il premierato votare il semipresidenzialismo, gente che voleva il semipresidenzialismo votare il premierato, molti pensare all'effetto biliardo, la palla da una parte, la buca da un'altra. Non è questo che dobbiamo ai nostri cittadini. Credo di dover richiamare chi ha sempre detto e teorizzato con coerenza queste cose ad una coerenza anche nel voto, perché penso che saremmo più capiti, più comprensibili da parte dei cittadini del nostro paese; ma soprattutto il lavoro che stiamo facendo, e che condivido, sta dando risultati positivi al di

là delle stesse previsioni. Se, per esempio, la lega ha pensato con il voto semipresidenzialista di bloccare la Commissione, non c'è riuscita, non ci sono stati drammatici eventi, stiamo ragionando e lavorando. Però credo che l'approvazione di questo emendamento metterebbe il nostro lavoro su binari molto più seri e sicuri e soprattutto darebbe modo di seguire un filo di coerenza, di trasparenza che farebbe onore alla Commissione e al Parlamento italiano. Per questo mi sento anche, se mi è consentito, non dico nell'autorità morale, ma comunque nella posizione di coerenza per chiedere, avendo avuto coerenza, a tanti colleghi del Polo di mostrare in questa votazione altrettanta coerenza.

25 giugno n. 48

VALDO SPINI. Considerata la posizione del relatore, sono favorevole al mantenimento della lettera *d*) per due motivi: uno di merito, perché tutto sommato questo istituto del passaggio per il vaglio del Presidente della Repubblica è stato utile in questi anni; un altro di opportunità, per evitare dal punto di vista politico la facile polemica (che effettivamente vi potrebbe essere) per la quale al Presidente della Repubblica vengono tolti anche i poteri che ha ora. Quindi, se il relatore ha questa posizione aperta, mi sembra che si possa evitare una controversia politica inutile.

VALDO SPINI. Però, dare il comando delle forze armate al Primo ministro mi sembrerebbe incongruo. Io manterrei l'attuale dizione costituzionale.

ALDO SPINI. Che cosa vogliamo raggiungere l'abbiamo chiarito. A questo punto, lascerei libertà al coordinamento del presidente, per evitare di ingessare una formula.

30 giugno 1997

VALDO SPINI. Signor presidente, onorevoli colleghi, sono consapevole come tutti che vi sono luci ed ombre nel nostro lavoro; in particolare, la scissione del dibattito tra la riforma della forma di governo e quella del sistema elettorale ha indubbiamente privato il nostro testo di incisività rispetto alla riforma non solo del quadro istituzionale ma anche del quadro politico. Voglio quindi premettere che sul tema del sistema elettorale non mi sento legato al documento della maggioranza dei gruppi che verrà consegnato agli atti, e ciò per due motivi: uno di metodo, per il quale quando si parla di sistema elettorale tutti i gruppi politici, grandi o piccoli che siano, devono essere cointeressati, il che non è avvenuto; uno di merito, poiché rappresento una formazione politica piccola ma che ricerca, piuttosto che la tutela per la propria piccolezza, le strade per una ristrutturazione e per un rinnovamento in senso europeo dei partiti e del quadro politico. Ma, signor presidente, onorevoli colleghi, chi vi parla ha espresso un voto, certo impegnativo e difficile, sull'elezione diretta del Presidente della Repubblica; se qualcuno all'inizio del nostro lavoro avesse detto che sarebbe passato il principio dell'elezione diretta del Presidente della Repubblica senza che questo provocasse la crisi di governo, se qualcuno avesse detto che su questo punto i principali partiti del Polo e dell'Ulivo avrebbero trovato un accordo, probabilmente gli avrebbero dato del pazzo o del visionario. Ed invece è avvenuto, direi soprattutto grazie al voto sul semipresidenzialismo, e vorrei

sottolineare qui che il cosiddetto voto corsaro della lega non è riuscito a provocare la crisi della bicamerale. Semmai il rimpianto è un altro: che un più chiaro pronunciamento favorevole dei semipresidenzialisti dell'Ulivo ed in particolare della sinistra democratica avrebbe portato a rendere questo voto ininfluenza dal punto di vista quantitativo e quindi ad una mediazione più avanzata sia sui

Pag. 2178

poteri del Presidente della Repubblica sia sul sistema elettorale (a mediazione, infatti, non poteva non essere ricercata ed il gioco delle forze politiche poteva portarla ad essere più o meno avanzata rispetto), un sistema elettorale che, per coerenza sistematica, ho sempre individuato nel doppio turno di collegio. Ecco perché credo, signor presidente, onorevoli colleghi, che a questo punto del nostro dibattito non possiamo «buttare via il bambino con l'acqua sporca»; non possiamo non rilevare che il nostro voto oggi riveste un valore politico più che tecnico: infatti, su singoli temi di grande rilevanza abbiamo, e la rivendichiamo, libertà di emendamento, e la useremo, perché questo è solo un testo base che, insieme ad altri, cercheremo di emendare. Sappiamo che anche altri cercheranno di farlo, e non è detto che questo avvenga nella nostra stessa direzione: quindi, come tutti, un giudizio definitivo lo dovremo dare alla luce del testo che uscirà dal Parlamento. Oggi, invece, il nostro voto assume un carattere politico: dobbiamo cioè dire di sì o di no ad andare avanti sulla strada della riforma. Se dicessimo di no, bloccheremmo di fatto questo processo; se ci astenessimo, questa posizione si affiancherebbe probabilmente ad altre che hanno diverso segno e significato e non verrebbe compresa; ritengo quindi che, con l'abituale schiettezza e, credo, coerenza, il nostro voto debba essere favorevole, perché attraverso questo testo il Parlamento della Repubblica possa andare avanti su una strada di riforma. Questa è certamente resa possibile dal consenso che si è verificato tra le grandi forze politiche e spetterà a chi è potenzialmente riformista cercare di spingerla fino alle opportune conseguenze, fino alla coerenza di un sistema effettivamente riformatore.

28 ottobre 1997

VALDO SPINI. Credo che su questo comma valga l'esperienza di questi mesi. Pensiamo, per esempio, che gli attuali procedimenti in corso per i fatti della Somalia sono ripartiti in più procure del nostro paese, perché ogni soldato, o comunque ogni appartenente alle forze armate, che sia imputato o sospetto di aver compiuto qualcosa di negativo rispetto al codice viene giudicato dalla procura della città di residenza, con il risultato che avremo probabilmente sette, otto giurisprudenze. Da questo punto di vista, la possibilità di avere in questo caso un giudice militare è senz'altro un elemento di efficienza e di buon senso. Naturalmente è giusto quello che diceva il presidente D'Alema. Bisogna fare un esplicito riferimento al codice militare di pace e non certo al codice militare di guerra, per i motivi

che sono evidenti. Ma direi che questa previsione, che ormai si sta verificando sempre più frequentemente, cioè di un impiego fuori del territorio nazionale, non può essere lasciata in queste condizioni; si deve dare la possibilità (perché l'emendamento non prevede l'obbligatorietà, ma la possibilità, che quindi poi viene stabilita con legge) di avere effettivamente il giudice militare, naturalmente, ripeto, con il codice militare di pace.

29 ottobre 1997 pag.2826

VALDO SPINI. Signor presidente, onorevoli colleghi, anche rispetto ad alcuni interventi pronunciati oggi, vorrei che rimanesse agli atti che non vi è assolutamente un rapporto automatico fra l'essere favorevole al semipresidenzialismo e porsi sulla linea seguita dal Polo e dagli onorevoli Zecchino ed altri sulla questione della magistratura. Lo dico anche a nome del senatore Passigli, che su questo tema si astenne. Come è noto, ho votato a favore di un'elezione diretta del Presidente della Repubblica nell'ambito del semipresidenzialismo, ma non posso... (*Commenti del senatore Zecchino*). Così come non vi è rapporto fra il necessario equilibrio dei poteri all'interno del processo penale e questa distinzione in sezioni del Consiglio superiore della magistratura o la prevalenza al suo interno dell'elemento politico rispetto a quello togato. Siamo sensibili al problema dell'equilibrio dei poteri nel processo penale, ma questo non è direttamente connesso con le materie che si è voluto qui proporre probabilmente per farne un fatto politico. Posso rispondere all'interruzione del senatore Zecchino che forse i popolari hanno cercato una rivincita rispetto a questo voto, ma non comprendo talune componenti del Polo che hanno anteposto il tema della giustizia alla capacità di mantenere l'unità in Commissione su un tema fondamentale come quello del semipresidenzialismo che per molti di loro era diventato una bandiera.

30 ottobre 1997 pag.2913

VALDO SPINI. Posso avanzare una proposta, presidente?

PRESIDENTE. Certamente.

VALDO SPINI. Lo spirito è quello di aiutare i nostri lavori. Poiché giustamente l'onorevole Parenti e la senatrice Salvato hanno fatto riferimento all'articolo 24 della Costituzione, che non possiamo ignorare, a me sembra che l'articolo 130-ter proposto dal relatore si componga in realtà di due parti. I primi due commi sono ispirati al problema del processo, mentre il terzo comma riguarda il procedimento penale. Potremmo pertanto scindere i primi due commi, che concernono il processo, e nel terzo comma, relativo al procedimento penale, richiamare i principi dell'articolo 24.