

CAMERA DEI DEPUTATI

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LE RIFORME COSTITUZIONALI**

22.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 14 MAGGIO 1997

XIII LEGISLATURA

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LE RIFORME COSTITUZIONALI**

22.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 14 MAGGIO 1997

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **MASSIMO D'ALEMA**

INDICE

	PAG.
Seguito dell'esame dei progetti di legge di revisione della parte seconda della Costituzione. Comunicazioni del presidente sui lavori dei Comitati:	
D'Alema Massimo, <i>Presidente</i>	775, 797
Pera Marcello (gruppo forza Italia)	775
Servello Francesco (gruppo alleanza nazionale)	797

La seduta comincia alle 16.50.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Seguito dell'esame dei progetti di legge di revisione della parte seconda della Costituzione: comunicazioni del presidente sui lavori dei Comitati.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'esame dei progetti di legge di revisione della parte seconda della Costituzione: comunicazioni del presidente sui lavori dei Comitati.

MARCELLO PERA. Signor presidente, intervenendo sull'ordine dei lavori, richiamo la sua attenzione su alcune dichiarazioni – che credo non le saranno sfuggite – attribuite a lei e all'onorevole Folena dai giornali di questa mattina che giudico poco eleganti e anche preoccupanti, ove fossero vere. In esse si parla di uso di elmetti e clave nei nostri generici confronti, di referendum contro i giudici e così via.

So che i giornali sono spesso infedeli nei riguardi del suo pensiero, talché lei ha avuto modo più volte di lamentarsene fino al punto da dichiarare *a priori* che tutto ciò che riportano e che la riguarda è falso; date queste dichiarazioni e la loro poca eleganza, torno a chiederle, se non di smentirle, almeno di assicurarci che il clima in cui cominciamo questa importante discussione sia idoneo ad una Commissione costituente. Questo potrebbe assicurarci tutti e così ci accingeremmo ad ascoltarla con la attenzione che le è dovuta.

PRESIDENTE. Vorrei precisare ai colleghi che a me non può essere attribuita alcuna dichiarazione, perché non ne ho fatte: infatti, non sono attribuite a me. I giornali riportano dichiarazioni di altri parlamentari che, secondo questi autorevoli colleghi giornalisti, rifletterebero il mio pensiero: si ritiene quindi di dover ravvisare nelle parole di altri parlamentari una raffigurazione del mio pensiero. Intanto io ho l'abitudine artigianale di raffigurare il mio pensiero nelle mie parole e non esistono interpreti autorizzati di quello che penso; ma ho anche l'abitudine di non considerare questi articoli perché, se dovessi soffermarmi sulle numerose dichiarazioni attribuite a colleghi di altri gruppi relative alla necessità di far fallire le trame o gli inganni di D'Alema, non potremmo discutere di nulla.

Fanno fede nel nostro lavoro le cose che ci siamo detti e che ci diciamo in questa sede, credo che non ci dobbiamo lasciar condizionare da una raffigurazione che generalmente si sofferma quasi soltanto sugli elementi di rissa e molto raramente mette in luce gli elementi di convergenza. Come lei potrà direttamente osservare di qui a poco, la mia relazione avrà il grave difetto di essere lunga, ma certamente non è contudente: contiene riflessioni e proposte, che possono essere liberamente e variamente giudicate, ma che non sono frutto della mia improvvisazione. Il 99 per cento di ciò che dirò è la rappresentazione del lavoro che è stato svolto da voi nei diversi Comitati che hanno operato nel corso delle importanti e faticose settimane che abbiamo alle spalle. La pregherei quindi di considerare che non ci sono elmetti e di non sentirsi

minacciato: io in generale non mi sento minacciato dalle dichiarazioni e spero che anche lei non si senta minacciato. Si tratta di idee che, in quanto tali, possono essere accolte o respinte, giuste o sbagliate, ma non sono minacciose.

Informo i colleghi che l'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, nel corso della sua riunione di questa mattina ha deliberato che nella seduta odierna della Commissione abbiano luogo soltanto le comunicazioni del presidente sui lavori dei Comitati e che il relativo dibattito si svolga e si concluda nella seduta già convocata per domani giovedì 15 maggio alle ore 9,30. L'ufficio di presidenza ha altresì provveduto a ripartire fra i gruppi il tempo disponibile per tale dibattito, quantificabile in circa 8 ore di seduta, assegnando a ciascun gruppo una quota fissa di 30 minuti e distribuendo il restante tempo su base proporzionale. A conclusione della seduta di domani, la Commissione sarà chiamata a deliberare – ai sensi dell'articolo 2, comma 2, della legge costituzionale 24 gennaio 1997, n. 1 – sulla nomina dei relatori e sulla fissazione dei termini entro i quali i relatori medesimi dovranno presentare le loro relazioni, ai fini della successiva scelta del testo base per il prosieguo dell'esame.

Innanzitutto, vorrei ringraziare tutti i colleghi per il lavoro che è stato svolto, per lo spirito di collaborazione che ha animato l'attività della Commissione e dei singoli Comitati. Naturalmente, spirito di collaborazione non significa che non si siano confrontate opinioni diverse, in qualche caso anche notevolmente diverse, ma in generale credo di poter dire, a tutela dell'immagine di questa Commissione e a tutela anche della verità, che la discussione è stata molto libera, animata da una grande onestà intellettuale e non da posizioni precostituite, rigidamente precostituite, e che c'è stato un sincero sforzo, da parte di tutti, di comprendere le ragioni degli altri e, laddove è stato possibile, di creare le condizioni per un avvicinamento delle posizioni.

Questo è avvenuto in un clima non facile sia perché inevitabilmente sui lavori della Commissione si riflettono le ragioni della lotta politica (noi non siamo, per così dire, in una provetta, ma operiamo nel quadro di una vicenda politica che nelle ultime settimane è stata addirittura scontro elettorale, quindi uno dei momenti in cui la lotta politica conosce, com'è comprensibile, le sue maggiori asprezze) sia perché evidentemente anche dall'esterno hanno pesato forze, posizioni, poteri e interessi che a mio giudizio non vedono con favore l'ipotesi di una riforma costituzionale.

Non c'è il minimo dubbio che il successo della Commissione bicamerale e quindi della capacità del sistema politico di autoriformarsi sia un fatto che attribuirebbe al sistema politico, al Parlamento un peso e una rilevanza maggiori nella vita nazionale, e questo evidentemente è qualcosa che non tutti apprezzano; il nostro lavoro si svolge in un clima reso anche per questo più complesso e più difficile.

Ora inizia la fase più delicata, quella delle decisioni; questa fase può essere anche meno difficile del previsto, ma è certamente assai impegnativa.

Vorrei dire che noi arriviamo a questa fase delle decisioni sulla base di un lavoro che, sia pure con risultati diseguali e gradi diversi di elaborazione di proposte concrete, tuttavia nel complesso delinea a mio giudizio – come mi sforzerò di dimostrare – un'architettura di riferimento, cioè un disegno complessivo di riforma costituzionale. Evidentemente dopo la discussione di oggi, nel tempo rapido che sarà assegnato ai relatori, avremo un completamento del lavoro, anche sulla base della discussione di oggi e di domani, cioè degli indirizzi che si manifesteranno nel dibattito generale; infatti, alcuni relatori ci hanno evidentemente posto problemi che richiedono la determinazione di un indirizzo, di una traccia di lavoro, per passare poi alla concreta stesura di testi e di articolati. Quindi, nel complesso quello che abbiamo non è ancora una compiuta proposta di riforma della Costituzione ma

certamente disponiamo di una base di lavoro importante, che è molto più di un semplice lavoro istruttorio.

Una diversa organizzazione dello Stato, un equilibrio più avanzato tra i poteri, una maggiore stabilità del Governo, un migliore funzionamento del Parlamento e soprattutto un'affermazione maggiore delle garanzie a disposizione di ogni cittadino: queste esigenze hanno trovato delle risposte; è importante che non si sottovaluti questo lavoro e che si eviti quel vizio antico di ricominciare sempre da capo, di dare la sensazione che siamo ad un anno zero, che non si è combinato nulla. Lo dico perché a volte, nelle dichiarazioni attribuite a questo o a quel collega, scorgo una vena alla fine autoleisionistica.

Non era affatto facile, perché siamo partiti da un'enorme quantità di progetti, anche largamente divergenti, che era certamente difficile porre alla base di un lavoro comune. Credo anche di poter dire che sono assai più rilevanti i punti di convergenza, in questo momento del nostro lavoro, che non i punti di divergenza, anche se questi ultimi sono sicuramente importanti e non li sottovaluto affatto.

Credo che quello che ci unisce sia innanzitutto – ciò ha trovato conferma nello svolgimento concreto del lavoro dei Comitati – l'individuazione degli obiettivi, dei principi di fondo ai quali guardare, cioè delle linee che devono ispirare una revisione della Costituzione: innanzitutto, una comune coscienza del perché è necessario modernizzare il paese anche sul piano delle sue istituzioni. È ampiamente condivisa dai cittadini l'idea di uno Stato meno invadente, più rispettoso ed efficiente, più vicino alla vita dei suoi cittadini, ma anche uno Stato in grado di decidere meglio, prima, in modo più efficace. Questo è un patrimonio comune, condiviso non soltanto a livello delle forze politiche, ma anche nella più larga opinione pubblica.

I principi ispiratori del disegno di riforma sono: innanzitutto, la « scelta europea », che non è soltanto un fatto legato al bilancio dello Stato, ma è l'idea di dare

all'Italia istituzioni e un quadro di regole coerenti con il processo di integrazione politica, economica, sociale del nostro paese in Europa; in secondo luogo, « l'esigenza di un governo stabile » e che poggi più direttamente sulla volontà popolare; in terzo luogo, « l'idea di uno Stato moderno », che funzioni meglio, il che significa, nella risposta che è stata individuata, uno Stato più vicino ai cittadini, con un forte decentramento di poteri in senso federalistico, dal centro alla periferia, con un rafforzamento del ruolo delle regioni e delle città, con una valorizzazione dei corpi intermedi. Ma uno Stato più vicino ai cittadini implica anche un sistema di garanzie certe e puntuali sul piano politico (i diritti delle opposizioni sul piano del controllo e dell'indagine) e sul piano dei diritti individuali, nel campo della giustizia e nella possibilità di accedere alla Corte costituzionale.

Infine, il disegno di riforma tende a riproporre e a riqualificare la rappresentanza democratica come aspetto centrale del nostro ordinamento, una « rappresentanza democratica » degli interessi politici e sociali che sia autorevole e che realizzi la propria effettiva azione di controllo e di garanzia senza pregiudicare la stabilità dei governi.

Il senso di questa mia relazione è quello di descrivere in modo abbastanza particolareggiato questo quadro organico di risposte, di soluzioni definite o possibili, con lo scopo di offrire una traccia di lavoro per i relatori, anche sulle questioni più controverse.

Naturalmente, se verrà condiviso questo tentativo di offrire una traccia di lavoro (una ipotesi, ripeto, non una soluzione) su cui lavorare concordemente, questo potrà evitare che si proceda a voti di indirizzo. Ciò vale ovviamente per la complessa questione della forma di governo, tema più controverso che affronterò alla fine, ma non soltanto per questo tema. Ovviamente, accogliere i contenuti di questa relazione come ipotesi di lavoro, come traccia, non significa in alcun modo – ecco la differenza rispetto ai voti di indirizzo – rinunciare a diversi punti di

vista, a proposte diverse, le quali possono certamente essere poi proposte all'attenzione ed al voto della Commissione. Mentre i voti di indirizzo comportano, cioè, il rischio di una esclusione di determinati modelli a favore di quelli prevalenti, il metodo di lavoro che propongo comporta l'impegno comune a ricercare un'intesa lungo la traccia da me indicata, ma senza escludere, nel caso in cui l'intesa non si raggiunga, che il Comitato e la Commissione tornino a discutere e a votare sulle ipotesi diverse che animano le proposte che sono alla nostra attenzione.

In questo senso chiederò un impegno comune, per lavorare intorno ad una soluzione che, per le ragioni che dirò, mi sembra possa costituire alla fine un'ipotesi attorno alla quale convergono più largamente i consensi. Ma tornerò su questo punto, sulla questione sulla quale in maniera più evidente e stringente si propone questa esigenza. Voglio cominciare, come è giusto e ragionevole, e come a mio giudizio la Commissione dovrà fare, dall'ipotesi di riforma della forma di Stato. È largamente condivisa — di fatto è un orientamento unanime — la necessità di un superamento radicale del modello centralistico; una radicalità che trae origine principalmente dalla constatazione che il modello centralistico ha fatto largamente fallimento ed è all'origine del sorgere di tensioni e fratture che oggi minano l'unità nazionale. La ricostituzione di un patto di unità fra gli italiani passa oggi attraverso una riforma in senso federalistico dell'organizzazione dei poteri dello Stato.

Dunque la riforma dello Stato in senso federalistico è l'architrave di tutta la riforma costituzionale, è il terreno su cui si ricostruisce l'identità della nazione e, con essa, le ragioni profonde dello « stare insieme » degli italiani. C'è quindi un orizzonte culturale a sostenere la radicalità di questa scelta, ma vi sono anche urgenti ragioni politiche che spingono nella stessa direzione. In particolare, mi sembra largamente condivisa l'esigenza di dare così una risposta ai problemi posti dal processo di globalizzazione, che mettendo in discussione il ruolo dello Stato nazio-

nale spinge a valorizzare i contesti locali e quindi le istituzioni locali, i sistemi economici e sociali locali, come fondamento di una rinnovata unità degli Stati.

Appare questa l'unica strada percorribile anche per creare una nuova legittimazione istituzionale, una rinnovata efficienza degli apparati pubblici, perché senza un'opera effettiva e durevole di sburocratizzazione questi apparati difficilmente recupereranno una credibilità ed un'efficacia. La sburocratizzazione deve accompagnarsi ad un allargamento del principio di responsabilità per un vasto sistema di autonomie, abilitate e legittimate a decidere. L'esercizio reale di un autogoverno da parte del sistema delle autonomie locali (comuni e province) e da parte delle regioni, e nello stesso tempo da parte di altre autonomie di carattere funzionale, a partire dalla scuola e dall'università, richiede il superamento di un reticolo di vincoli burocratici e quindi l'inversione di quel processo di ipertrofia istituzionale e amministrativa che ha finito con il sommare vecchie e nuove istituzioni in una complicazione assurda dell'arte del governare. Tale ragione impone una radicale opera di delegificazione, questione che ci è stata segnalata con estrema determinazione dai rappresentanti delle forze economiche e sindacali che abbiamo ascoltato nel corso delle nostre audizioni, così come dai rappresentanti dei poteri locali.

Di conseguenza, ciascun livello (e soggetto) istituzionale deve disporre con precisione (e dunque con responsabilità) delle attribuzioni e dei poteri di sua diretta competenza. Il rispetto di queste due condizioni è garanzia per una corretta applicazione di quel principio di sussidiarietà a cui si è richiamata la maggioranza delle proposte di riforma avanzate. Dentro questa cornice di riferimento si è sviluppato il confronto nel Comitato forma di Stato: si è partiti da esigenze largamente condivise, si è convenuto sull'agenda dei problemi da affrontare (riparto delle competenze, ordinamento regionale, sistema degli enti locali, il cosiddetto federalismo fiscale, la riforma della pubblica ammi-

nistrazione) e su questo impianto si sono incardinate la discussione e la ricerca delle risposte.

Ovviamente, alla fine il risultato di questa discussione non va nel senso di ricalcare in modo scolastico il modello istituzionale di altri paesi. Il federalismo in altri paesi ha un'origine storica ben precisa; il federalismo che noi intendiamo costruire nel nostro paese nasce come decentramento dei poteri di uno Stato centrale, non come risultato storico di un incontro fra Stati-regione. È un federalismo che non farà perno in modo esclusivo sulle istituzioni regionali ma che comporterà un decentramento di poteri e responsabilità a diversi livelli: di funzioni legislative verso le regioni, di poteri e responsabilità amministrative forti innanzitutto verso i comuni e le città.

Nel corso del lavoro del Comitato, si è sviluppata una discussione, una dicotomia che io credo non debba essere enfatizzata, fra l'idea di un federalismo di tipo competitivo e l'idea di un federalismo di tipo cooperativo. Ora naturalmente per federalismo di tipo competitivo non si intende un federalismo di tipo rissoso, bensì un modello che prevede una chiara distinzione delle responsabilità attribuite più che un meccanismo di codecisione. Io credo che si possa lavorare ad un modello di impronta federalistica originale, che sia al tempo stesso solidale e competitivo; competitivo nel senso di una chiara attribuzione di responsabilità ai diversi livelli istituzionali. Mi pare anche, come poi risulterà più chiaro, che dobbiamo considerare questo federalismo come un processo, di cui la Carta costituzionale fisserà gli obiettivi ma che si svilupperà nel tempo attraverso un'azione concorde dei poteri centrali e periferici dello Stato, tanto più che questo modello nuovo deve risultare coerente con il disegno politico-istituzionale verso cui il paese si sta orientando, cioè l'affermazione progressiva di un sistema fondato sul principio dell'alternanza e sul maggioritario, dunque sulla volontà di chiarire con la massima trasparenza la responsabilità di chi governa e di chi sta all'opposizione.

Non possiamo cioè – poi lo vedremo – introdurre di fatto, attraverso forme di codecisione centrale tra Governo nazionale e governi periferici, forme di consociativismo politico: sono due cose diverse. Nella riforma dovremo prestare molta attenzione a evitare che si determini questo rischio.

In secondo luogo, il modello deve essere coerente con la storia e l'evoluzione del paese, con il radicamento effettivo delle identità territoriali, e dunque in primo luogo delle città insieme a quello delle regioni, dato che il senso del ruolo delle città appartiene più profondamente alla storia e all'identità del nostro paese. Ovviamente, regioni forti significa andare oltre il dibattito sul decentramento e concepire le regioni stesse come soggetti politici che racchiudono in sé una propria capacità di rappresentanza e di orientamento della vita della comunità regionale. Dentro « regioni forti » è possibile pensare a « città forti », prevedendo al tempo stesso un accrescimento rilevante di poteri legislativi delle regioni, nel quadro però di un accrescimento dei poteri amministrativi e delle responsabilità dei comuni.

Infine, la riforma deve essere coerente con la condizione reale e attuale del paese, segnato da una forbice strutturale tra nord e sud, e quindi con la necessità di una riorganizzazione dei poteri che deve risultare non solo accettabile, ma anche vantaggiosa per il paese nel suo complesso.

Un primo campo di problemi riguarda appunto il riparto delle competenze, vale a dire la struttura dei poteri che si intende promuovere. In termini di principio mi pare che prevalga l'orientamento a ripartire con nettezza la potestà legislativa e amministrativa tra i livelli istituzionali, con l'affidamento alla Corte costituzionale della soluzione dei conflitti che si dovessero determinare, conflitti che comunque troverebbero una loro naturale composizione nella stessa prima fase di equilibrio del sistema. È giusto parlare, in questo senso, di una processualità, di un'evoluzione e di un assestamento per un sistema che non può esaurirsi soltanto in

una rigida e definita ripartizione delle attribuzioni tra centro e periferia.

Voglio aggiungere che possiamo pensare, anche in considerazione di esperienze compiute in altri paesi, ad una flessibilità in questa processualità. Possiamo pensare, cioè, che nel concreto esercizio dei poteri attribuiti dalla Costituzione, non tutte le regioni procedano negli stessi tempi, e cioè a un sistema, ad una normativa transitoria che non imponga la velocità del vagone più lento a tutte le regioni italiane, e che possa prevedere l'attivazione di poteri previsti dalla Costituzione anche in tempi diversi, sulla base della diversa predisposizione all'esercizio di un diretto potere da parte del sistema locale regionale e delle autonomie. Questa flessibilità può anche essere asimmetria, ma non asimmetria nelle regole: asimmetria nei tempi nei quali ciascuna regione potrà mettersi in grado di esercitare direttamente determinati poteri. La riorganizzazione dei poteri prevede anche un'abolizione del regime di controlli preventivi sulle leggi e sugli atti amministrativi delle regioni e degli enti locali.

Per quanto attiene all'ambito specifico della legislazione o, meglio, della potestà legislativa si è affermata un'ipotesi fondata sul rovesciamento dell'articolo 117 della Costituzione, prevedendo quindi l'enumerazione delle materie di competenza dello Stato centrale e l'attribuzione alle regioni di una potestà legislativa generale. Ovviamente, una definizione netta di competenze implica innanzitutto che l'elenco delle materie di competenza statale sia sufficientemente ampio e compiuto, ma al tempo stesso limitato alle materie riferite allo Stato; in secondo luogo, il superamento di ogni legislazione concorrente, e quindi di leggi statali di principio, o leggi organiche, o limiti comunque posti dalla legislazione statale, rimanendo i soli limiti posti dalla nuova Costituzione.

Sempre in questo ambito, appare rilevante e da approfondire la questione del rapporto tra poteri legislativi dello Stato e poteri legislativi delle regioni in tutte le materie definibili come oggetto della politica sociale, ovvero il rapporto tra fede-

ralismo e Stato sociale. Sempre sul terreno del riparto delle competenze per quanto riguarda la sfera dell'amministrazione, l'ipotesi prevalente e coerente con lo schema generale si fonda sul principio secondo cui l'amministrazione deve collocarsi al livello più vicino ai cittadini, e dunque prioritariamente presso i comuni, attuando quel principio di sussidiarietà che è ispiratore dell'intero disegno.

Per quanto concerne l'ordinamento regionale, è condivisa la linea di un ampio rafforzamento dell'autonomia statutaria delle regioni. Si è manifestato un orientamento prevalente verso un procedimento di formazione degli statuti regionali riferito al livello regionale, e dunque statuti che non richiederebbero, per la loro approvazione, altrettante leggi costituzionali od ordinarie, mentre sarebbero indicati in Costituzione soltanto i requisiti minimi di procedimento e di contenuto degli statuti stessi. In particolare, è prevalsa la tesi che ritiene debba rimanere affidata agli statuti la forma di governo regionale e alla legge regionale la definizione del sistema elettorale. Ciò che dovremo approfondire in Commissione è la questione di quali limiti, su tali materie, vanno eventualmente posti in leggi statali o nella Costituzione stessa.

Infine, sul nodo delle attuali regioni a statuto speciale è evidente che sarà necessaria una valutazione complessiva alla luce del tipo di autonomia che sarà riconosciuta a tutte le regioni. Alla fine del processo, sarà comunque necessario salvaguardare la funzione specifica delle regioni a statuto speciale in relazione alla costruzione dell'Unione europea, ad una più forte autonomia del processo economico e produttivo con particolare riferimento all'istituzione di aree e distretti industriali, oltre che, ovviamente, ad un mantenimento del regime degli attuali statuti per quanto concerne le discipline effettivamente necessarie, per esempio, in termini di protezioni etniche o linguistiche.

Per quanto riguarda il sistema degli enti locali, l'ipotesi che ha raccolto il

maggior consenso si può riassumere in questi punti. Innanzitutto, gli enti locali devono godere di una pari dignità istituzionale e non devono trovarsi in una posizione di subordinazione gerarchica nel sistema delle autonomie. A questo fine, devono essere previste dirette garanzie nella Costituzione. Secondo: in questo contesto, emerge una possibile differenziazione per le province. È una tendenza che riflette la convinzione diffusa circa un più forte radicamento storico e culturale dell'identità territoriale comunale. Accanto a posizioni più radicali – la soppressione delle province *tout court* e rispetto alle quali vedo serie controindicazioni –, si sono manifestate posizioni più sfumate, che ipotizzano uno *status* costituzionale diversificato per l'ente intermedio rispetto ai comuni. Terzo: un punto specifico è rappresentato dalla questione dei poteri ordinamentali sugli enti locali. L'orientamento prevalente, per quanto riguarda in particolare i comuni, è di sottrarre alle regioni questo potere ordinamentale, anche per evitare quelle forme di centralismo neoregionale alle quali facevo cenno in precedenza. Si delinea cioè l'ipotesi che le regioni abbiano potestà di definizione degli enti intermedi, ma l'identità e lo *status* dei comuni trovino una più qualificata (in senso costituzionale) garanzia.

Sarà poi compito della Commissione, coadiuvata in questa da un supplemento di riflessione del Comitato, affrontare il tema posto da più parti di un accesso diretto alla Corte costituzionale da parte degli enti locali a tutela dell'autonomia costituzionalmente loro garantita. Su questo tema mi soffermerò a parte, perché il tema del ruolo ridefinito della Corte è stato affrontato per più aspetti in relazione a diverse parti della Costituzione, e a mio giudizio merita un'approfondita e specifica riflessione.

Infine, sulla questione delle modifiche territoriali, prevale l'opinione che sia necessario un atto legislativo statale o regionale ed il consenso delle popolazioni interessate tramite referendum.

Il tema che ha finito con l'assumere – come era in parte prevedibile – un peso rilevante nella discussione è stato il nodo del federalismo fiscale, e dunque l'introduzione di modalità e procedure radicalmente innovative nel campo dell'allocatione delle risorse. Lo schema su cui si è convenuto largamente si fonda su alcuni presupposti. È principio condiviso che ciascun livello istituzionale substatale debba disporre di risorse proprie tendenzialmente certe e tali da coprire in tutto o comunque in larga parte le funzioni attribuite, col radicale superamento della finanza di trasferimento a fini vincolati, che è fortemente limitativa dell'autonomia, dell'autogoverno.

L'opinione prevalente è che tale superamento debba avvenire tanto nel rapporto tra Stato e regioni quanto nel rapporto tra queste e gli enti locali. Allo Stato dovrebbero rimanere, in linea di principio, soltanto le risorse adeguate a coprire i costi delle funzioni necessariamente statali e delle politiche perequative e di solidarietà tra le diverse aree del paese.

È chiaro che, unitamente alla definizione di una chiara potestà legislativa ed amministrativa, poter disporre di risorse certe per le proprie autonome scelte è l'altro grande fondamento di un'effettiva responsabilizzazione di ogni soggetto di governo regionale e locale.

Una lettura prevede che la fiscalità fondamentale (grandi tributi erariali) continui a far capo allo Stato centrale, come del resto avviene in gran parte degli Stati federali; questo anche a garanzia, almeno in una fase transitoria, del completamento di un rientro progressivo del debito pubblico. Ciò però non deve impedire che vi siano elementi di certezza di risorse per le autonomie, per esempio attraverso meccanismi predefiniti di compartecipazione al gettito o di restituzione secondo parametri oggettivi dei tributi riferibili al territorio.

In quest'ambito rimane possibile attribuire ad alcuni tributi un riferimento territoriale specifico: per esempio, ai comuni le imposte sugli immobili, alle re-

gioni i contributi per il servizio sanitario. Resta da valutare (su questo punto le opinioni non sono ancora concordi) se prevedere una specificazione in questo senso già in Costituzione.

Nella Costituzione è invece certamente decisivo che vi sia l'affermazione di principio circa risorse certe per ogni livello istituzionale, come premessa insostituibile per una generale e non più rinviabile responsabilizzazione della spesa; così com'è essenziale specificare che a livello nazionale debbono rimanere le risorse per le funzioni tipicamente statali e per le politiche di perequazione e solidarietà.

Un punto di una certa delicatezza è rappresentato dalla partecipazione alle decisioni su questa materia da parte delle autonomie e, in particolare, delle regioni. Una posizione tende ad una partecipazione limitata ai singoli procedimenti che concernono il riparto delle risorse, lasciando comunque le scelte di fondo ad una sede di rappresentanza politica nazionale. Vi è anche un approccio di tipo diverso, per esempio nelle proposte avanzate dal partito popolare e da rinnovamento italiano, che vorrebbe privilegiare una partecipazione delle regioni a più largo spettro, con una concertazione anche nel campo della legislazione e su particolari materie. La tematica è stata approfondita anche in altri Comitati, in particolare in quello che ha discusso della riforma del Parlamento, del bicameralismo, e sono state avanzate proposte anche in rapporto alle modalità di composizione della seconda Camera, sulle quali tornerò più avanti.

Da ultimo, sul punto già menzionato della solidarietà e del tipo di perequazione da scegliere, si è manifestata una tendenza verso la responsabilità di una sede di rappresentanza nazionale in senso proprio, individuando in ciò una valorizzazione del nesso che congiunge uno Stato forte e discreto con un sistema di autonomie territoriali maturo e responsabile.

In questo capitolo, l'ultimo aspetto rilevante, e per molti aspetti decisivo, è rappresentato dalla pubblica amministrazione. Non c'è dubbio che l'effetto di

medio periodo del nostro lavoro verrà giudicato anche, e da molti cittadini in misura prevalente, per i suoi effetti sulla qualità della pubblica amministrazione, dato che questo problema investe più direttamente la vita quotidiana di milioni di cittadini e di famiglie. Il messaggio forte della riforma non può che essere uno: una pubblica amministrazione più vicina, più amica, aperta, permeabile, una sfera pubblica che garantisca al singolo diritto di accesso, pubblicità e trasparenza delle decisioni e dell'azione amministrativa, che rimuova gli ostacoli per i cittadini e per le imprese, a partire da una revisione e da un superamento del sistema delle autorizzazioni, recuperando integralmente la sua funzione originaria di servizio.

È naturale che molti di questi aspetti non sono legati strettamente a riforme di carattere costituzionale e tuttavia si concorda sulla necessità di un aggiornamento della disciplina che tenga conto delle caratteristiche odierne delle amministrazioni pubbliche, delle tendenze nel rapporto tra pubblico e privato, in particolare superando la prospettiva di un'amministrazione esclusivamente informata alla prevalenza della legge e prevedendo riserve di regolamento più o meno ampie; il tutto con l'obiettivo fondamentale di accentuare profili di efficienza e di efficacia nell'azione dell'amministrazione pubblica.

Prevale l'orientamento ad introdurre in Costituzione un fondamento per le autorità indipendenti senza giungere tuttavia a discipline di dettaglio, per le quali si ritiene che la Costituzione debba rinviare alle leggi ordinarie istitutive.

La relazione conclusiva del Comitato ha segnalato, inoltre, nodi problematici assai ardui, in particolare sul rapporto tra federalismo ed ordine pubblico, tra federalismo e giustizia, con particolare riferimento alle funzioni dei consigli giudiziari, tra federalismo e leggi elettorali, tema in parte affrontato e connesso all'autonomia politico-istituzionale delle regioni.

Su ciascuna di tali questioni è giusto che si approfondisca una riflessione. Vo-

glio limitarmi ad alcune considerazioni molto rapide di carattere personale. È del tutto evidente che il principio dell'auto-governo tende ad attribuire ai poteri regionali e locali una maggior funzione nel coordinamento delle politiche dell'ordine pubblico, intese come capacità di individuare i bisogni pubblici condivisi e prevalenti, mentre non mi pare che nella situazione italiana si consigli di procedere, così com'è avvenuto in altri paesi, verso una federalizzazione o regionalizzazione delle forze dell'ordine e dell'ordinamento della giustizia ordinaria; non mi pare, cioè, che questa sia un'ipotesi che in questo momento appaia maggioritariamente condivisa né agevolmente percorribile nelle condizioni del nostro paese.

Come avete potuto constatare, quello che sto tracciando è un esame con un'indicazione in parte di obiettivi, in parte di soluzioni condivise, in parte di problemi aperti, anche perché naturalmente non spetta a me qui chiudere problemi che il Comitato ci consegna in parte come aperti; gran parte di questa mia relazione è un'esposizione dello stato dei lavori. Tuttavia, emerge un disegno abbastanza compiuto ed incisivo di riforma di tipo federalista. A questa riforma si connette il giudizio, in particolare su un punto, ma non soltanto su questo: l'orientamento in materia di riforma del Parlamento e fonti normative. Anche in questo caso, come risultato dei lavori del Comitato, si prospetta una riforma assai profonda ed incisiva, di grande portata, cioè una modificazione profonda del nostro ordinamento.

Come sapete, il quadro delle materie era particolarmente ampio: natura mono o bicamerale, elezione, composizione, funzioni del Parlamento, statuto dell'opposizione, referendum, costituzionalizzazione dell'Unione europea, tipologia e relazione tra le fonti normative.

Per molti aspetti, questa complessa materia si intrecciava con l'elaborazione della forma di Stato e della forma di governo. Anche per questo, quindi, credo che dobbiamo compiere uno sforzo teso a ricondurre le scelte che sono maturate -

scelte assai significative - all'interno del disegno organico e complessivo della riforma. Mi sembra che siano stati definiti obiettivi comuni - il che non toglie che rimangano punti di dissenso - assai significativi: innanzitutto, una riforma che garantisca, in un quadro di effettiva rappresentatività, democraticità dell'istituto parlamentare; una maggiore autorevolezza ed efficacia del meccanismo della decisione parlamentare, cioè anzitutto del meccanismo legislativo; nonché una centralità - riprenderò poi questo tema in rapporto alla forma di governo - del rapporto Parlamento-governo. Mi pare infatti che ci orientiamo verso soluzioni che non prevedono in nessun caso che si spezzi il vincolo fiduciario Parlamento-governo, naturalmente nel quadro di ipotesi che, tuttavia, puntano a garantire meglio una stabilità dell'esecutivo.

Nel merito delle scelte, dopo una discussione che ha affrontato anche ipotesi diverse, e che pure restano in campo, il Comitato si è orientato verso un modello di bicameralismo differenziato per funzioni, con entrambe le Camere elette a suffragio universale diretto, e dunque non con una Assemblea di secondo grado

Vi è una condivisione sulla necessità di superare l'attuale bicameralismo perfetto, di cui è ormai palese l'inadeguatezza, mentre soltanto il gruppo di rifondazione ha sostenuto la proposta, in sé non solo legittima ma anche forte, significativa, di una sola Camera politica e legislativa; di tale proposta è stata sottolineata la validità, in particolare nel caso che, alla fine, non vi fosse una effettiva differenziazione reale di funzioni tra le due Camere; quindi, si tratta di una proposta che è stata fin qui accantonata ma che non si può escludere torni di attualità nel caso che le soluzioni adottate non appaiano non in grado di superare l'attuale macchinosità dei procedimenti legislativi.

L'indirizzo prescelto, un bicameralismo differenziato, ha il suo fondamento costituzionale, al pari di altre consolidate democrazie, nell'esigenza, anzitutto, di distinguere il ruolo delle due Camere per quanto attiene al rapporto fiduciario con

il governo: si prevede che una sola Camera conservi questo rapporto fiduciario (vedremo poi in che forma); nella necessità di prevedere una sede istituzionale di garanzia al fine di introdurre e mantenere l'equilibrio di un modello maggioritario; infine – ed è qui il forte aggancio con i temi e le proposte inerenti alla forma dello Stato – nella definizione costituzionale di una sede di raccordo con il sistema delle autonomie, nel quadro di un rinnovamento delle istituzioni in senso federalistico.

Vi è dunque un disegno che, in termini di indirizzo, tende sicuramente a rafforzare la governabilità, cioè a determinare le condizioni istituzionali che consentano al governo di realizzare il suo programma e alle opposizioni di esercitare la necessaria, incisiva azione di controllo, ma anche un disegno che punta a completare un modello originale di federalismo, competitivo e solidale – come ho detto – attraverso l'istituzione di precise istanze comuni tra il nuovo Parlamento e il sistema delle autonomie politico-territoriali.

Su questo impianto sono venute modellandosi le funzioni delle due Camere: la prima, destinataria delle dichiarazioni programmatiche del governo, che, se si riterrà, accorda e, comunque, ha il potere di revocare la fiducia al governo stesso; la seconda che partecipa alla funzione legislativa in particolari aree e materie – sulle quali a mio giudizio ci dovremo soffermare – per una, forse, più precisa delimitazione rispetto al lavoro fin qui svolto, perché deve trattarsi di materie che, effettivamente, non afferiscano all'azione programmatica di governo, cioè materie che riguardino effettivamente il quadro delle garanzie, dei diritti individuali fondamentali (libertà di stampa, revisione costituzionale, eccetera), altrimenti esiste il rischio che un Parlamento che affronti questioni che afferiscono ai compiti del governo senza un rapporto fiduciario con lo stesso costituisca un ostacolo alla governabilità, un elemento di disordine istituzionale. Quindi, a mio giudizio, il principio è assai valido, ma

occorrerà una particolare attenzione nella definizione di un riparto per materia che eviti questo rischio.

La seconda Assemblea svolge funzioni di controllo disponendo di un potere di inchiesta, verifica l'attuazione delle leggi e, soprattutto, assolve ad una serie di funzioni di garanzia: elezione dei giudici della Corte costituzionale, dei componenti del CSM, del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, designazione dei candidati per la nomina delle autorità amministrative indipendenti. L'idea, cioè, è di sottrarre all'Assemblea politica, che detiene il rapporto fiduciario con il governo, queste funzioni assegnate ad un'Assemblea delle garanzie, delle libertà, all'interno della quale – come vedremo – è possibile incardinare anche la garanzia dello Stato federale. Ma non come compito esclusivo, secondo la proposta che è stata sostenuta da diversi colleghi e, in modo particolare, dall'esterno, dai presidenti delle regioni. Questo sarebbe uno dei compiti da affidare a questa seconda Assemblea parlamentare ma non il compito esclusivo.

Ciò che si configura è un sistema equilibrato dove, da un lato, attraverso una nuova disciplina dell'esercizio della funzione legislativa, si mette mano ad una riforma radicale delle procedure, accelerando i tempi, limitando l'uso di strumenti ostruzionistici senza, peraltro, modificare in alcun modo i diritti delle opposizioni e dei singoli parlamentari. Questo è un punto di indirizzo molto chiaro: garantire la governabilità è possibile senza che ciò significhi un Parlamento meno autorevole né meno rappresentativo. Da questo punto di vista, credo che la proposta maturata nel Comitato, sulla base di molte proposte che erano state presentate, di una drastica riduzione del numero dei parlamentari, vada certamente nel senso di un Parlamento più autorevole e sia fortemente e coraggiosamente innovativa. L'ipotesi è che l'Assemblea politica sia composta di 400 parlamentari e che la seconda Assemblea delle garanzie sia composta di 200 parlamentari.

Dall'altro lato, invece, si struttura un raccordo con il sistema delle autonomie, per esempio attraverso la prevista partecipazione dei presidenti dei governi regionali all'approvazione delle leggi di bilancio, dei rendiconti, della manovra di finanza pubblica, di attuazione della ripartizione delle risorse, di istituzione e modificazione dei tributi.

Mi pare di poter dire che ciò che emerge è un impianto non solo largamente compatibile ma sostanzialmente coerente con il modello istituzionale disegnato dal Comitato sulla forma di Stato.

Nelle sue linee di indirizzo, questo schema ha affrontato tre nodi distinti rispetto ai quali si è determinata una specifica elaborazione. Elezione, composizione e natura della seconda Camera: sulla necessità di marcare in modo netto le funzioni legislative statuali e regionali non vi sono stati accenti sostanzialmente diversi tra i due Comitati (forma di Stato e Parlamento), e non serve riprendere nel merito i caratteri di una funzione legislativa regionale generale rafforzata da un quadro di garanzie istituzionali, a partire dal diretto accesso di regioni ed enti locali alla Corte nel caso di provvedimenti statuali invasivi della loro sfera di autonomia.

Qui interessa di più soffermarsi sulla natura della seconda Camera e, conseguentemente, sulle modalità della sua elezione, anche in rapporto alla scelta federale.

Come detto, lo schema avanzato dal Comitato prospetta, per la seconda Camera, una funzione di contrappeso istituzionale mantenendo – questa è la proposta – l'attuale denominazione di Senato della Repubblica. È un Senato che partecipa al procedimento legislativo con piena potestà decisionale, soltanto in un'area limitata di attribuzioni – ho fatto riferimento a questo – riferibili all'ambito della parte prima della Costituzione, in materia di diritti della persona, di diritti politici, nonché, almeno in parte, attinenti al rapporto con altri ordinamenti.

In secondo luogo, in virtù delle altre competenze ad esso (ossia questo Senato

delle garanzie) assegnate, dovrebbe privilegiare la dialettica maggioranza-opposizione, la rappresentatività e la convergenza; la rappresentatività del territorio e la ricerca di un consenso tra i diversi orientamenti politici.

In quest'ottica vanno affrontate due questioni: la possibilità di prevedere per il Senato un sistema elettorale caratterizzato da una più forte matrice proporzionale, non certo per annacquare il nesso maggioritario-governabilità, ma per realizzare compiutamente un equilibrio tra poteri e garanzie, e le modalità di coinvolgimento del soggetto politico regionale.

Su questo punto, accantonata la proposta di una Camera delle regioni sul modello del *Bundesrat* tedesco, si è posto il problema di come integrare la natura di garanzia e di raccordo istituzionale della seconda Camera con il sistema delle autonomie. È stata valutata la possibilità – in particolare il gruppo della sinistra democratica ha affacciato questa ipotesi – di una elezione diretta dei senatori accompagnata a quella per i consigli regionali (l'elezione di questo Senato avverrebbe contestualmente alle elezioni dei consigli regionali), con un meccanismo che assicuri l'omogeneità del risultato politico; mentre da parte di alcuni commissari è stata avanzata l'ipotesi di introdurre tra le leggi bicamerali organiche la legge di istituzione, disciplina e ripartizione di un fondo di solidarietà nazionale, con finalità di perequazione delle risorse disponibili.

Infine, ancora la sinistra democratica ha proposto per l'esame delle leggi di bilancio, di finanza pubblica, di tributi, di disciplina e ripartizione del fondo di solidarietà l'istituzione presso la seconda Camera di una speciale Commissione composta per un terzo da senatori eletti, per un terzo da presidenti delle regioni, per un terzo da rappresentanti delle autonomie locali.

Nello stesso solco, ma con maggiore radicalità, si muove la proposta avanzata dal partito popolare di assegnare funzioni assai rilevanti (e dunque con parere vincolante) ad una « Commissione delle au-

tonomie » costituita dai rappresentanti dei governi regionali e delle autonomie locali.

Questo aspetto — sono state formulate diverse ipotesi — meriterà di essere approfondito in una sede successiva, quando discuteremo le concrete proposte.

Il secondo punto è più direttamente connesso alla funzione legislativa: i sistemi delle leggi, referendum, leggi delegate, decreti-legge, trattati e ruolo delle regioni, leggi di bilancio, regolamenti, pubblica amministrazione.

La proposta emersa, in termini generali, distingue tra leggi organiche e ordinarie (secondo la dizione utilizzata dalla relatrice Dentamaro) o, in alternativa, bicamerali e monocamerali.

Inoltre, nello schema di relazione finale è prevista una disciplina compiuta per i referendum, che sono abrogativi e approvativi, ma non manipolativi. Si prevede che la stipulazione di trattati incidenti sulle regioni debba essere preceduta dall'audizione di queste ultime. È affermato in materia di bilancio il principio dell'equilibrio finanziario della parte corrente, così come è previsto che nel processo di approvazione delle leggi di bilancio sia garantita la partecipazione dei componenti degli esecutivi delle regioni. Sulla pubblica amministrazione vi sono indicazioni sostanzialmente omogenee con le proposte avanzate nella prima parte di questa relazione.

È giusto segnalare come siano stati presentati una serie coerente di emendamenti all'articolo della relatrice del Comitato, da parte dei commissari di forza Italia e alleanza nazionale, in particolare per quanto attiene ad un rafforzamento del processo legislativo in relazione ai diritti di libertà, ad un ampliamento della possibilità di esercitare l'iniziativa legislativa popolare, alla garanzia di un ampio statuto dell'opposizione con la previsione di ricorrere alla Corte costituzionale sulla legittimità delle leggi e all'introduzione di una disciplina più restrittiva per la delega legislativa al governo, in particolare in merito alla durata della stessa ed ai limiti di spesa. Queste singole proposte saranno naturalmente valutate.

Voglio ricordare infine che è stato oggetto di dibattito, di valutazione e di proposte emendative al testo della relatrice il tema del riequilibrio tra i sessi nelle rappresentanze politiche. Ritengo si tratti di una questione che andrà approfondita sulla base delle indicazioni che sono state offerte dalla commissione nazionale per le pari opportunità nel corso della sua audizione, secondo i principi della Carta di Roma, sottoscritta da quindici ministri europei, dal successivo quarto programma di azione europeo e nel rispetto delle risultanze della IV Conferenza mondiale dell'ONU sulla donna.

La terza ed ultima questione su cui ha svolto una funzione specifica di relatore l'onorevole D'Amico, è l'Unione europea ed in particolare le modalità con le quali il processo di unità europea, giunto in una fase così avanzata ed impegnativa, possa trovare un riflesso all'interno della Carta costituzionale.

Una prima difficoltà è ovviamente connessa alla natura evolutiva del processo comunitario ed alla trasversalità di questo tema in relazione al lavoro di altri Comitati. Del resto, però le costituzioni di nostri importanti partner europei hanno già affrontato i nodi di un trasferimento di sovranità all'Unione, delle modifiche dei trattati e dei loro limiti, del sistema delle fonti e del primato del diritto comunitario, dell'integrazione comunitaria in rapporto all'articolazione territoriale dello Stato, con particolare riguardo alla partecipazione degli enti regionali alla disciplina comunitaria.

Le linee emerse dal confronto indicano la necessità di stabilire in Costituzione che la Repubblica partecipa attivamente al processo di integrazione europea (a questo fine è possibile il conferimento all'Unione di poteri e competenze nel rispetto dei principi fondamentali della Costituzione e dei diritti inalienabili della persona); che le norme espressione del diritto comunitario sono direttamente applicate nel diritto interno; che la Corte costituzionale garantisce il rispetto delle norme comunitarie; che il Parlamento e le regioni, nelle modalità da stabilire, partecipano

alla formazione degli indirizzi in materia comunitaria; che il governo acquisisce il parere della Camera dei deputati sulle proposte di nomina dei membri italiani degli organi comunitari; infine, che le regioni, per quanto attiene alle proprie competenze, danno attuazione agli obblighi comunitari.

Un punto particolarmente delicato e controverso riguarda la conformità della politica economica e monetaria ai principi e agli obiettivi stabiliti dai trattati e dagli altri atti dell'Unione. Credo che su questo punto sia particolarmente utile un supplemento di riflessione da parte della Commissione e del Comitato stesso, dal momento che alle ovvie implicazioni politiche si sommano ulteriori complicazioni costituzionali dalle quali è difficile prescindere.

Voglio dire che anche in questo caso, pur nella complessità della materia, a fronte di punti di vista diversi che hanno continuato ad esprimersi con piena legittimità nel corso della discussione, siamo di fronte ad una sintesi sufficientemente unitaria del disegno di riforma, fatta eccezione per questo aspetto che ci appare assai controverso, quella, appunto, di una costituzionalizzazione dei vincoli imposti dai trattati europei. La Commissione dovrà affrontare e sciogliere i nodi che restano aperti, irrisolti, nella consapevolezza che la direttrice generale di marcia è stata individuata in modo largamente condiviso.

Il Comitato che si è occupato del sistema delle garanzie è stato certamente quello più esposto all'attenzione esterna dei mezzi di informazione, il che mi risparmierebbe molte specificazioni (le diverse questioni sono più note). Era con ogni probabilità una conseguenza inevitabile per l'attualità stringente dei temi trattati ed anche di fronte al coinvolgimento diretto di soggetti istituzionali e associativi, i quali hanno formulato con piena legittimità nelle forme previste dall'ordinamento, proprie opinioni e proposte, di cui tutti siete informati, perché sono state formulate nelle audizioni plenarie e comunque nel corso di discussioni

resocontate. Naturalmente la speciale passione che si è sviluppata attorno a questi temi è legata anche all'esistenza di punti di vista, accenti e soluzioni particolarmente distanti emersi già nel corso della discussione generale.

Voglio notare in premessa che questo confronto, in realtà, si è svolto (per chi, come me, abbia letto più che i titoli dei giornali i resoconti del Comitato) in modo sereno e corretto. Di questo si deve dare atto a tutti i membri del Comitato, ed in modo particolare all'onorevole Urbani, che ne ha presieduto i lavori, ed al relatore Boato. Si è lavorato per evitare di alimentare una pericolosa logica di conflitto tra i poteri; ciò ha consentito di rendere visibile l'inconsistenza delle polemiche pregiudiziali circa la facoltà stessa di questa Commissione di intervenire sugli articoli 100-113 della Costituzione, giacché — come è noto — è la stessa legge istitutiva che ci ha assegnato questo compito.

Tuttavia, nel corso dei lavori del Comitato è emersa anche la necessità e l'utilità di circoscrivere le materie oggetto di revisione costituzionale e nello stesso tempo di dedicare una certa attenzione alla legislazione ordinaria, anche perché taluni dei principi innovativi che si propone di introdurre evidentemente rinviano ad una legislazione ordinaria coerente, senza la quale è molto difficile arrivare nella sede costituzionale ad una specificazione che sarebbe impropria in un documento come la Carta costituzionale.

Ebbi modo di dire nella relazione con la quale si aprirono i nostri lavori che non doveva essere obiettivo della Commissione il perseguimento di uno scontro o di una « vendetta » del sistema politico nei confronti della magistratura. Alla luce della discussione che si è sviluppata e dei risultati a cui si è giunti, ritengo che questo orientamento di fondo sia stato sostanzialmente rispettato. La Commissione ed il Comitato si sono posti nella condizione di ascoltare le ragioni, le preoccupazioni e le ipotesi di riforma avanzate dai soggetti più direttamente coinvolti in questo campo, ma contemporaneamente hanno tutelato e valorizzato

l'autonomia decisionale del Parlamento. Vale per i lavori e per le conclusioni di questo Comitato lo stesso ammonimento, la medesima riflessione svolta in precedenza: permangono su singoli punti differenze di valutazione e di proposte che non possono essere risolvibili se non attraverso la discussione ed il voto. Ma esiste un indirizzo di fondo, alla fine, che a me pare largamente condiviso.

Le questioni trattate hanno certamente aspetti tecnici assai complessi, ma implicano anche scelte politiche che sono nell'agenda di tutte le società avanzate e, quindi, non costituiscono una peculiarità italiana. Da un lato vi è quella che la dottoressa Paciotti ha definito la tendenza all'espansione della sfera giudiziaria, dimensione oggi assai più larga di quella con la quale furono chiamati a misurarsi i costituenti nel 1948, dall'altro vi è la necessità di affrontare il nodo del sistema delle garanzie in relazione all'assetto federalistico dello Stato ed alla dinamica maggioritaria della competizione politica per il Governo.

Sui principali temi caldi (unicità o pluralità della giurisdizione, autonomia e indipendenza della magistratura, ruolo dei giudici e dei pubblici ministeri, composizione e funzione degli organi di autogoverno, obbligatorietà dell'azione penale) permangono soluzioni in parte diverse tra di loro, ma sono condivise le priorità: un migliore funzionamento degli organi giudiziari, una tutela piena del principio di autonomia della magistratura, una più alta soglia di garanzia per i diritti individuali dei cittadini.

Rimane mia convinzione che una certa animosità, un clima febbricitante con cui si è voluto accompagnare il lavoro della Commissione in queste settimane, sarebbero stati ampiamente temperati da una più attenta lettura dei contenuti delle proposte di cui si è discusso. Non era, dunque, impossibile – lo hanno dimostrato i fatti – che da un lato la magistratura difendesse con equilibrio la propria indipendenza e la propria autonomia e che, dall'altro, il Parlamento fosse messo nelle condizioni di decidere con serenità,

senza essere posto in uno stato di accusa o sottoposto a pressioni che a volte nascono da disinformazione e da eccitazione.

Sul merito, ritengo utile – per ragioni di brevità e di chiarezza – procedere per punti.

L'unità della giurisdizione. Partendo da un quadro di proposte più radicali orientate ad una unicità sostanziale della giurisdizione, il Comitato si è via via orientato verso l'unicità funzionale, conservando la distinzione tra giudice amministrativo e giudice ordinario (civile e penale) ma superando la tradizionale dualità fra interessi legittimi (tutelabili nei confronti della pubblica amministrazione) e diritti soggettivi (di norma tutelabili davanti alla magistratura ordinaria). Le due magistrature risulterebbero assolutamente analoghe per status e condizione e, in prospettiva, crescerebbero insieme nella comune cultura di una giurisdizione unica. Dentro questo schema si inserisce l'ipotesi di abolizione della giurisdizione militare separata in tempo di pace e la sottrazione alla Corte dei conti dei compiti giurisdizionali.

L'unità delle giurisdizioni va nella direzione di un rafforzamento della certezza del diritto e della legge: significa rendere al cittadino meno esposto ad una discrezionalità che finisce con il negare proprio quel principio. I nuovi TAR, la Corte di giustizia amministrativa, un autonomo Consiglio superiore aggancerebbero il nuovo giudice dei servizi pubblici al cuore dell'attuale giurisdizione ordinaria. Ciò avverrebbe contestualmente alla definizione di più efficaci strumenti di controllo (una Corte dei conti liberata dai compiti giurisdizionali) e di garanzia (costituzionalizzando sia il principio delle *authority* indipendenti sia quello dei difensori civici) secondo le garanzie della persona e di un giusto processo.

Si è largamente convenuto sulla necessità di garantire il cittadino sin dalla fase preliminare e, soprattutto, di concepire il principio del contraddittorio come cuore del procedimento. È una strada che, oltre a rinnovare le indicazioni presenti nella

prima parte della Costituzione, tenderebbe ad una costituzionalizzazione degli aspetti più salienti del processo accusatorio, con una forte affermazione della parità tra accusa e difesa e della terzietà del giudice.

Sulla riserva di codice in materia penale è stato posto il tema di una maggiore garanzia del diritto della persona in relazione alla compiuta conoscenza delle norme penali. La riserva di codice in materia penale introdotta in Costituzione, da un lato, comporta un vincolo all'espansione illimitata della sfera penale imponendo un'azione di depenalizzazione e di razionalizzazione del nostro sistema punitivo, dall'altro, tende a rafforzare, nella certezza del diritto, il principio dell'efficacia vincolante delle disposizioni penali. Il senso di questa proposta dovrebbe essere l'affermazione del principio penale come *extrema ratio* della sanzione giuridica e vincolerebbe il potere politico rispetto a possibili abusi nel cambiamento delle norme del codice penale.

Per quanto riguarda il complesso delle questioni legate all'indipendenza della magistratura (Consiglio superiore della magistratura, obbligatorietà dell'azione penale, azione disciplinare), l'orientamento generale è per una conferma dell'autonomia e dell'indipendenza di tutte le magistrature: giudici ordinari, amministrativi e magistrati inquirenti costituiscono un ordine autonomo ed indipendente da ogni potere. Vi è dunque la conferma del valore fondante dell'autonomia, in equilibrio però con il correlativo principio di responsabilità per giudici e magistrati. Intorno al Consiglio superiore della magistratura, al pubblico ministero ed all'azione penale si è sviluppato un confronto – interno ed esterno al Comitato – particolarmente approfondito. In particolare sul Consiglio superiore della magistratura, il relatore, nella sua terza bozza, aveva presentato tre differenti ipotesi di modifica dell'articolo 104 della Costituzione. La prima prevede, come è noto, un Consiglio superiore della magistratura ordinaria diviso in due sezioni, una per i giudici, l'altra per i magistrati inquirenti, eletto per tre quinti dai magistrati e per

due quinti dal Parlamento. In connessione a tale ipotesi, viene prevista l'istituzione del consiglio superiore della magistratura amministrativa. La seconda ipotesi prevede un unico consiglio per magistrati ordinari ed amministrativi diviso in tre sezioni, una per i magistrati ordinari, una per gli amministrativi ed una per quelli inquirenti, con componenti eletti per metà dai magistrati e per metà dal Parlamento. La terza ipotesi prevede sempre un consiglio superiore unico per i magistrati ordinari ed amministrativi, senza tuttavia disporre la suddivisione in sezioni del consiglio stesso. Alla conclusione dei lavori istruttori del Comitato, il relatore ha selezionato due sole ipotesi sul Consiglio superiore: la prima ne prevede la suddivisione in due sezioni e la seconda prevede un Consiglio unitario. È evidente che su queste ipotesi si discuterà e si voterà. Al momento è molto difficile trovare una soluzione, mi pare tuttavia che il relatore abbia indicato in modo molto serio le ipotesi prevalenti venute in campo, sulle quali si arriverà ad una decisione finale.

L'ultima bozza presentata prevede inoltre la costituzionalizzazione della sezione disciplinare del consiglio, che dovrebbe essere eletta all'interno del consiglio stesso; ciò per ovviare, secondo una espressione usata dal procuratore generale della Cassazione, nel corso di una sua audizione in quest'aula, al rischio di un indulgente « perdonismo » in senso corporativo dell'attuale giudice disciplinare dei magistrati e comunque per separare le funzioni disciplinari proprie del giudice disciplinare dai compiti di alta amministrazione del consiglio. In alternativa, e per rispondere alle stesse esigenze, è stata prospettata l'istituzione di un tribunale o di una corte di giustizia dei magistrati con la duplice funzione di giudice disciplinare e di giudice in unico grado contro i provvedimenti amministrativi assunti dai consigli superiori della magistratura ordinaria ed amministrativa.

Sul nodo della distinzione delle funzioni tra magistrati giudicanti e magistrati inquirenti, le indicazioni del relatore prevedono, ferma restando l'unicità delle

modalità di ingresso in magistratura e delle carriere, alcuni filtri per il passaggio tra l'esercizio delle funzioni giudicanti ed inquirenti, questione su cui si sono manifestate opinioni diverse. Si è previsto comunque che in nessun caso le funzioni inquirenti e giudicanti penali possano essere svolte nel medesimo distretto giudiziario. In secondo luogo, si è previsto che tutti i magistrati debbano svolgere inizialmente funzioni giudicanti, così da garantire quella unitarietà iniziale della cultura della giurisdizione ritenuta da più parti necessaria, in coerenza con la quale si è anche previsto che il ministro della giustizia debba promuovere la comune formazione propedeutica all'esercizio delle professioni giudiziarie e forensi.

Per quanto attiene all'obbligatorietà dell'azione penale, sussistono ancora talune differenze, ma è unanime la sottolineatura della necessità di rendere effettivo il confermato obbligo di esercitare l'azione penale. Si prevede la possibilità che il ministro della giustizia riferisca annualmente al Parlamento sullo stato della giustizia, sull'esercizio dell'azione penale e sull'uso dei mezzi di indagine, ipotesi che esclude un'interferenza diretta del Parlamento stesso sull'azione penale, ma che rafforza il raccordo istituzionale tra quest'ultimo ed il Governo su tematiche di particolare rilievo che verrebbero così affrontate in maniera organica.

Resta ancora da approfondire l'opportunità di inserire nella Costituzione la non procedibilità dell'azione penale nel caso di inoffensività del fatto-reato, una sorta di primo filtro giurisdizionale a richiesta del pubblico ministero o dell'indagato che possa decidere cause di non procedibilità, e l'attribuzione ad altri soggetti dell'esercizio dell'azione penale in via sussidiaria e concorrente con il potere-dovere del pubblico ministero.

L'ultima questione riguarda la Corte costituzionale, in particolare le sue competenze, la sua composizione, i soggetti ed il procedimento di accesso al giudizio di legittimità. Essendo in parte temi che intrecciano da vicino il nuovo assetto dello Stato e la nuova ripartizione dei poteri,

appare tanto più necessario mantenere alla Corte quei criteri di imparzialità e neutralità rispetto allo scontro politico che sono irrinunciabili.

Sul nodo delle attribuzioni è stato proposto che, oltre a giudicare sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti aventi forza di legge dello Stato, sui conflitti di attribuzione fra i diversi poteri dello Stato, sulle accuse promosse contro il Presidente della Repubblica e sull'ammissibilità dei referendum, la Corte possa giudicare, da un lato, sui ricorsi presentati da chiunque ritenga di essere stato leso in uno dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione, da un atto dei pubblici poteri avverso il quale non sia dato altro rimedio giurisdizionale, introducendo in questo modo una forma di accesso diretto alla Corte, anche da parte dei singoli cittadini, dall'altro accogliere, nell'ambito dello statuto delle opposizioni, tipico delle democrazie maggioritarie, la possibilità per un quinto dei componenti di ciascuna Camera di impugnare direttamente, dinanzi alla Consulta, le leggi ritenute incostituzionali entro 15 giorni dalla loro pubblicazione.

Credo che non inutilmente su quest'ultimo punto il relatore abbia studiato una formula che ipotizza la possibilità di tale ricorso soltanto dopo la pubblicazione della legge, permettendo così tanto il pieno esplicarsi degli altri poteri di controllo sul procedimento legislativo (a partire dal rinvio presidenziale) che una inibizione dei tentativi di utilizzare questa norma in funzione ostruzionistica.

Vorrei aggiungere, a titolo squisitamente personale, che dobbiamo prestare particolare attenzione al pericolo di vedere snaturata la funzione della Corte da organo supremo di garanzia dei diritti e delle libertà costituzionali ad organo che finisce con l'invadere altri campi, una sorta di supercorte di cassazione, cui si possa far ricorso in ultima istanza nei procedimenti penali, o una sorta di organo politico chiamato sistematicamente, come una terza Camera, a pronunciarsi sulle leggi. Pericolo che vedo stemperato

dalle ultime proposte avanzate dal relatore, ma credo comunque che su questo punto dovremo approfondire la discussione per introdurre filtri che evitino un coinvolgimento troppo diretto della Corte in modo particolare nel conflitto politico e che circoscrivano i casi di un possibile ricorso ad essa. Questa è una mia opinione, ma ritengo giusto, data l'importanza della questione, anticipare in qualche modo il mio orientamento.

Sul tema della composizione della Corte, la proposta del relatore prevede l'aumento di una sola unità, così da permettere la scelta di un eguale numero di giudici da parte di tutti i soggetti titolari del potere di nomina che vengono portati da tre a quattro. Al Presidente della Repubblica, al Parlamento in seduta comune, ai vertici della magistratura ordinaria ed amministrativa, si prevede di aggiungere i consigli regionali che, attraverso una delegazione analoga a quella con cui attualmente partecipano all'elezione del Capo dello Stato, esprimerebbero un quarto dei giudici.

Questa ultima parte della mia relazione ha un carattere meno organico (di questo vi chiedo scusa), ma spero più interessante, perché tiene conto delle discussioni più recenti, in particolare della riunione del Comitato sulla forma di governo che si è svolta ieri.

Vengo dunque al tema della forma di governo, che ha un valore centrale ed è stato oggetto di una discussione assai aperta e controversa. Alla fine la discussione del Comitato è giunta a porre l'attenzione su due possibili modelli alternativi (tralascio ovviamente l'illustrazione delle due ipotesi di partenza) ed ha concentrato la sua attenzione sul cosiddetto governo del primo ministro o, alternativamente, l'ipotesi di una forma di governo di tipo semipresidenziale. Il Comitato ha approfondito sia le possibili varianti del modello semipresidenziale rispetto all'esperienza costituzionale francese (mi pare peraltro che queste variazioni vadano nel senso di un maggiore e più incisivo potere del Parlamento, spero scuserete la formulazione sbrigativa), sia

le diverse ipotesi di assetto istituzionale, che vanno sotto il titolo di governo del primo ministro.

È del tutto evidente che per governo del primo ministro si può intendere sia un sistema nel quale la legittimazione del primo ministro è puramente parlamentare, sia un sistema in cui il primo ministro risulti essere invece eletto direttamente dai cittadini; in questo caso, la forma di legittimazione popolare può avvenire con l'elezione diretta e separata rispetto alle elezioni politiche legislative, oppure nella forma di una scelta congiunta con le elezioni parlamentari.

Si tratta di modelli assai differenti, diversamente costrittivi, cogenti, che raccolgono, in misura diversa, gradimenti o opposizioni nell'arco delle forze politiche impegnate nell'opera di revisione costituzionale.

Credo che il Comitato, nella seduta di ieri, abbia compiuto uno sforzo ulteriore; in altri termini, allontanandosi in modo significativo dalle proposte di partenza dei sostenitori delle ipotesi del governo del primo ministro, il relatore ha cercato di prospettare una soluzione, uno sviluppo di questo modello di governo tale da raccogliere un maggiore e più largo consenso, da incorporare cioè nel modello governo del primo ministro talune esigenze sostenute da quanti fra di noi preferiscono invece apertamente un'ipotesi di tipo presidenzialista o semipresidenzialista.

Ritengo che il tentativo avviato dal relatore nella riunione di ieri dovrebbe e potrebbe proseguire, con l'obiettivo di sperimentare fino in fondo la possibilità che si definisca un'ipotesi di governo del primo ministro intorno alla quale raggiungere un più largo consenso. Ciò superando una contrapposizione, del tutto legittima – che può trovare la sua soluzione naturalmente attraverso il voto (ipotesi questa sempre possibile e non preclusa in alcun modo) – di principio e pregiudiziale tra modello di tipo parlamentare o neoparlamentare e modello di tipo presidenzialistico o semipresidenzialistico.

Cercherò di dimostrare, oltre che di spiegare la mia opinione, che tale tenta-

tivo non è un'operazione artificiosa, non tende a delineare un modello istituzionale e confuso, ma può essere sviluppato in modo limpido, chiaro, con forti analogie sostanziali – sostanziali, ripeto – con i modelli democratici prevalenti in Europa. Sostanziali, naturalmente, perché i modelli democratici prevalenti in Europa ottengono il risultato, che ritengo sarebbe positivo raggiungere, del formarsi contestuale di una maggioranza parlamentare e di un premier scelto dai cittadini anziché attraverso regole di natura costituzionale, tramite prassi, tradizioni consolidate e caratteristiche proprie dei sistemi politici. In altri termini, per semplificare, nessuna persona normale può dubitare che i cittadini inglesi hanno scelto oltre che la maggioranza, un primo ministro, nelle elezioni del 1° maggio; lo hanno fatto però sulla base non di una regola costituzionale, ma di un principio consolidato, di una tradizione, di una norma della tradizione politica che non ha minore coerenza della norma scritta. Nessuno però può dubitare che i cittadini inglesi hanno scelto un primo ministro.

Prescindendo da preferenze di carattere personale, vorrei dire che mi trovo in una posizione politica serena, nel senso che la posizione politica e culturale mia, ma per quel che conta in questo momento anche la posizione del mio partito, è serenamente aperta. Abbiamo considerato non da ora queste due soluzioni, pur non nascondendo una preferenza per il modello di governo del primo ministro; consideriamo (personalmente non solo per il ruolo di garanzia che mi compete, ma anche per profonda convinzione) queste due soluzioni delle soluzioni democratiche che si ispirano diversamente a modelli esistenti in Europa di consolidata tradizione democratica; così come ritengo che le due soluzioni rispondano in parte – ciascuna in modo proprio – ad esigenze reali di innovazione del nostro sistema politico.

Da questo punto di vista dunque credo di essere nelle condizioni, anche personali, per discutere del tema con serenità, nel senso che non mi sento partigiano in

modo preclusivo dell'una o dell'altra ipotesi. Ritengo che si sia sempre in tempo per tornare a valutare, se la maggioranza lo riterrà, soluzioni diverse.

Tuttavia vi è un dato di partenza incontestabile: sulla base delle proposte presentate e degli orientamenti manifestati, appare più difficile costruire una soluzione di ampio consenso intorno al modello semipresidenziale che suscita, in una parte dello schieramento politico, un'opposizione di principio; invece, anche in una larga parte dei sostenitori del semipresidenzialismo, l'altra ipotesi, a determinate condizioni, viene considerata percorribile. Non si tratta di mie considerazioni politiche, ma di proposte sottoposte all'esame della Commissione. Non vi è dubbio che intorno al titolo « Governo del primo ministro » possa esservi una maggiore convergenza, certamente anche (a me non sfugge) perché da questo titolo possono discendere svolgimenti diversi.

Si tratta di vedere se il Comitato, il relatore e la Commissione saranno in grado di dare a questo titolo uno svolgimento capace di rimuovere le perplessità e di conquistare un largo consenso, non bloccato all'interno di uno schieramento pregiudiziale.

Queste note risultano affrettate perché ho dovuto confrontarle questa mattina con i resoconti del dibattito del Comitato svoltosi ieri, ma mi sembra che la direzione di marcia indicata dal relatore sia di una riforma costituzionale che punti al formarsi contestuale e coerente di una maggioranza parlamentare insieme con la scelta popolare del primo ministro, in un unico meccanismo elettorale. Questo, come dicevo, è un tratto tipico delle democrazie europee.

In altri paesi questo risultato, ossia il formarsi contestuale di una maggioranza che sorge insieme alla scelta popolare del primo ministro, si ottiene in via di fatto grazie alla maggiore aggregazione dei sistemi politici e, in generale, anche all'identificazione tra la *leadership* dei maggiori partiti che partecipano alla competizione e la candidatura a guidare il governo.

Nel nostro ordinamento è molto difficile pensare che questo risultato possa essere ottenuto senza un'esplicita e significativa riforma costituzionale. Tale riforma dovrebbe prevedere un esplicito collegamento fra schieramento elettorale (partito o coalizione) e candidature alla Presidenza del Consiglio. Questo esplicito collegamento dovrebbe riguardare ogni singolo candidato alle elezioni politiche e potrebbe essere – così mi pare proponga il relatore – talmente esplicito da prevedere anche il nome del candidato primo ministro sulla scheda elettorale.

Mi sembra difficile sostenere che in un meccanismo di questo tipo il primo ministro non sarebbe l'espressione di una diretta scelta dei cittadini e non trarrebbe la sua legittimazione dal voto popolare. Né mi pare dirimente l'argomento secondo cui la legittimazione popolare sarebbe effettiva soltanto se nascesse dalla maggioranza dei voti popolari espressi, anziché dalla maggioranza parlamentare che contestualmente si forma nel voto, argomento contraddetto dall'esperienza di alcuni dei grandi paesi presidenzialisti. Come è noto, infatti, negli Stati Uniti la maggioranza che elegge il Presidente non è la maggioranza dei voti popolari espressi, bensì la maggioranza dei grandi elettori che può persino essere in contrasto – cosa statisticamente improbabile ma che una volta è accaduta – con la maggioranza dei voti popolari espressi. In realtà questo argomento trova contraddizioni nell'esperienza del più autorevole modello presidenzialista esistente in natura nel mondo, dato che mi sembra evidente che la probabilità statistica di un contrasto, di una divaricazione tra maggioranza di voti popolari espressi e maggioranza parlamentare che si forma in relazione ad una candidatura alla *premiership* è abbastanza residua.

Al di là di queste considerazioni, penso che questo sistema avrebbe il vantaggio di un'indiscutibile legittimazione popolare dell'esecutivo e del suo leader, ma, nello stesso tempo, collocherebbe questa legittimazione popolare nel quadro del formarsi di una maggioranza di governo

parlamentare. In questo modo la personalizzazione che si ritiene necessaria – e che anche io ritengo necessaria – avverrebbe non nei termini di un mero potere personale, ma sarebbe la scelta di una persona radicata in un sistema di partiti che riacquistano la loro funzione costituzionale, in quanto strumenti attraverso cui i cittadini concorrono a determinare la politica nazionale. Il premier verrebbe scelto come persona ma anche come leader di una coalizione di una possibile maggioranza.

Ritengo personalmente (e mi pare che in questo senso si indirizzi anche l'opera del relatore e il dibattito svolto nel Comitato) che il completamento di questa riforma dovrebbe esprimersi nella possibilità per il premier eletto di promuovere lo scioglimento del Parlamento. In questo senso mi rifaccio alla proposta che fu avanzata nel dibattito generale dall'onorevole Occhetto, il quale parlò – a me pare propriamente – non di un collegamento automatico crisi-scioglimento, ma di un potere assegnato al premier, che in questo modo diventa garante di quel patto che si è formato di fronte agli elettori, garante e giudice rispetto all'eventualità che il patto venga violato, incrinato. D'altro canto, questo potere esiste in diversi ordinamenti, in diversi sistemi di tipo neoparlamentare.

È evidente che in tal modo si garantisce un equilibrio: la maggioranza di governo ha la possibilità di sfiduciare il premier – questa è la differenza fondamentale tra il presidenzialismo e un sistema di tipo neoparlamentare, sia pure con una forte personalizzazione – e il premier ha la possibilità di sciogliere il Parlamento e di fare ricorso agli elettori, i quali possano giudicare. È evidente che questo acquista un senso soprattutto come difesa contro il condizionamento di gruppi e di frange, mentre difficilmente ha senso il ricorso alle elezioni quando il premier fallisca nel rapporto con la sua maggioranza, si manifesti clamorosamente inadeguato o rinunci. Questo, a mio giudizio, non dovrebbe poter prevedere automaticamente il ricorso alle elezioni, perché in

tal caso introdurremmo una rischiosa rigidità. D'altronde neppure negli Stati Uniti si va alle elezioni se un presidente per ragioni di salute cessa di esercitare il suo mandato.

Il punto su cui si vigila è il vincolo maggioranza-presidente, il quale è garante di questo vincolo in quanto ha il potere di scioglimento.

È evidente che in questa ipotesi si tende a creare un collegamento molto forte e reciprocamente vincolante. Il meccanismo è tale per cui il premier, essendo scelto insieme alla sua maggioranza, e la maggioranza stessa sono indotti dal meccanismo costituzionale alla collaborazione. Se questa entra in crisi, il premier, in quanto garante del patto formatosi di fronte agli elettori, ha la possibilità di ricorrere al voto.

Il Comitato ha approfondito diversi aspetti e varianti, ha discusso sulla possibilità che il premier venga investito in modo automatico della nomina a primo ministro e debba o meno passare attraverso il voto di fiducia parlamentare. Come sapete, in molti sistemi in cui il rapporto fiduciario tra Parlamento e governo rimane presente, l'investitura del primo ministro non passa attraverso la fiducia parlamentare. A me non sembra questo un punto dirimente, se non in termini puramente formali o formalistici. Si è discusso del rapporto tra potere di scioglimento e possibile mantenimento o introduzione dell'istituto della sfiducia costruttiva: tutti aspetti che meriteranno di essere approfonditi. Però, a me interessa attirare la vostra attenzione sull'elemento fondamentale, sul cuore di questo meccanismo che promuove la scelta popolare di un primo ministro in quanto leader di una coalizione e di una maggioranza. A me sembra che questa proposta non soltanto possa rappresentare una traccia — naturalmente affrontando complesse questioni, come quella della legge elettorale che acquista un valore fondamentale, perché chiaramente il meccanismo legittimante è legato alla legge elettorale — ma anche la possibilità di un effettivo punto di incontro tra esigenze politiche diverse e

a mio giudizio tutte legittime. Da una parte c'è l'esigenza di incardinare un elemento forte e necessario di innovazione, di personalizzazione, di scelta diretta della maggioranza di governo e di chi governa da parte dei cittadini — perché questo vogliono i cittadini: decidere chi governa e vogliono che chi loro hanno scelto possa governare e abbia i poteri per farlo — incardinare, dicevo, questa fortissima innovazione sulla tradizione parlamentare italiana, non spezzare, quindi, quel rapporto tra Parlamento, maggioranza parlamentare e governo che è una caratteristica forte, che va rinnovata ma mantenuta nell'esperienza italiana. Questa soluzione a me pare particolarmente corrispondente alle concrete esigenze con le quali ci misuriamo: da una parte quella di evitare che una forma puramente parlamentare di premierato, di elezione parlamentare del premier sia resa fragile da quei rischi di trasformismo che neppure la sfiducia costruttiva elimina; dall'altra di evitare il rischio, che esiste nell'ipotesi semipresidenziale, che una maggiore stabilità ed autorevolezza delle istituzioni si accompagni ad una persistente instabilità di governo ed al persistere di pratiche di trasformismo parlamentare, che potrebbero benissimo continuare a sopravvivere all'ombra del forte potere personale del Presidente eletto dai cittadini.

Vorrei aggiungere — a titolo di riflessione che nasce non da me ma da altri colleghi e che tuttavia mi ha colpito ed indotto a riflettere — il problema posto, in un paese come il nostro e in una fase delicata di formazione del bipolarismo italiano, dal fatto che nel modello semipresidenziale il Presidente della Repubblica, cioè il Capo dello Stato, diventerebbe, in modo dichiarato ed esplicito, il capo di una delle due parti politiche che si contendono il governo del paese. Naturalmente, in questo non c'è nulla di drammatico; in altri paesi è normale. Bisogna domandarsi se in un paese come l'Italia una scelta di questo tipo non comporti qualche problema e qualche rischio. Ripeto che è un interrogativo non

mio ma che raccolgo dalle discussioni e dalle considerazioni che si sono svolte.

L'ipotesi che è stata definita giornalmente del « premierato forte » e che io preferisco definire di un primo ministro scelto dai cittadini insieme alla sua maggioranza può invece accompagnarsi – come poi dirò, specificando la proposta – alla presenza di un Presidente della Repubblica garante. Garante non soltanto di un equilibrio tra le parti politiche ma anche dello Stato federale, poiché ritengo che, in coerenza con la riforma della forma di Stato, si debba coinvolgere nell'elezione del Capo dello Stato una platea di grandi elettori che veda una presenza molto significativa del sistema regionalista e delle autonomie.

Ora è evidente – ed io mi limiterò soltanto ad un cenno in questa direzione – che per aiutare la tendenza in atto verso il bipolarismo ed una compiuta democrazia dell'alternanza – un procedimento elettorale che preveda il collegamento esplicito tra singoli candidati, coalizioni e candidato primo ministro è un procedimento elettorale che bipolarizza. Su questo non c'è il minimo dubbio, perché nel collegamento con una ipotesi di governo si bipolarizza la scelta dei cittadini; mentre invece un meccanismo elettorale che non sia legato alla formazione, in modo esplicito, di una maggioranza di governo con l'individuazione di un premier può anche non bipolarizzare (è evidente, dicevo, che per aiutare la tendenza al bipolarismo c'è bisogno di una legge elettorale appropriata). Ma non ne ha bisogno questa ipotesi costituzionale, la quale, teoricamente, potrebbe reggersi su qualsiasi legge elettorale, anche l'attuale; infatti, se prevediamo l'obbligo per i candidati di collegarsi ad un candidato primo ministro, l'attuale legge elettorale può benissimo funzionare con la formula del premierato forte, in quanto avremmo un primo ministro scelto dai cittadini assieme alla sua maggioranza e dotato, però, di poteri dei quali oggi non dispone.

Aggiungo che questa ipotesi di riforma costituzionale si innesta su un processo

politico in corso: il bipolarismo italiano si è infatti avviato attraverso il formarsi di schieramenti contrapposti che già oggi indicano ai cittadini il primo ministro. Questa proposta di riforma costituzionale tende cioè a rafforzare, perfezionare e rinsaldare costituzionalmente una tendenza che è già in atto nel paese, nel senso che è la tendenza che già naturalmente ha assunto il processo di evoluzione del sistema politico italiano.

Taluno ha osservato che con questa proposta non si cambierebbe granché rispetto all'esistente; ma io credo che le proposte costituzionali non debbano stravolgere la situazione attuale, bensì debbano sempre muovere dai processi reali in atto ed accompagnarli, sostenerli, non stravolgerli. E il processo reale in atto è questo: il bipolarismo italiano si è sviluppato attraverso il formarsi di due coalizioni che si contendono il governo e che indicano agli elettori il primo ministro. Questa proposta di riforma tende quindi a rafforzare ed a presidiare costituzionalmente una tendenza che già naturalmente si è posta in essere nel nostro sistema.

Ma è evidente che l'esperienza che abbiamo compiuto sin qui consiglia delle correzioni. Una di queste è senza dubbio quella di rafforzare i poteri del primo ministro, affinché sia in grado di difendersi nei confronti di fragilità, di « ribaltoni »; e qui sta senso del potere di scioglimento. Una seconda correzione è quella di andare verso una legge elettorale che aiuti in modo più efficace il formarsi di maggioranze omogenee.

Vorrei che in questa discussione ci liberassimo da sospetti, da manovre, da calcoli, presunti o reali, di convenienza, anche perché, come mi è capitato di dire nell'ufficio di presidenza, il passato dovrebbe consigliare la prudenza. Molte volte, quando si è ragionato su possibili convenienze tra le forze politiche italiane, è accaduto che si sia tratto vantaggio da sistemi elettorali che si riteneva fossero stati pensati per arrecare danno e viceversa. Tutti ricorderete con quale passione il gruppo della democrazia cristiana prima, e quello del partito popolare poi, si

opposero al doppio turno, quando invece quest'ultimo avrebbe dato al partito popolare una decisiva funzione nelle elezioni successive; quindi, essi si opposero alla legge elettorale che li avrebbe posti al centro della vita politica ritenendo che, al contrario, li avrebbe danneggiati. Tutti ricordano come determinati gruppi si opposero al sistema maggioritario uninominale, che poi invece consentì loro, per la prima volta nella storia del paese, di vincere e di accedere al governo. Finora tutti quelli che hanno ragionato di leggi elettorali sulla base di calcoli di convenienza sono stati clamorosamente smentiti dalla realtà dei fatti. Comunque, qui non c'è nessuna soluzione precostituita.

Il mio giudizio è che le leggi elettorali che favoriscono il formarsi di maggioranze omogenee sono, in una realtà multipartitica come la nostra, leggi a doppio turno. Questo è ciò che io penso, altri possono avere ragionevolmente diversa opinione. Ma è del tutto evidente dalla discussione che si è sin qui sviluppata che possono esservi diverse forme di doppio turno e mi pare che l'attenzione vada, da una parte, verso la forma più consolidata, più sperimentata di doppio turno uninominale nel collegio e, dall'altra, verso un doppio turno che nel ballottaggio ponga all'attenzione di tutti i cittadini italiani i due candidati premier e le due coalizioni che li sostengono.

Il primo è un sistema *naturaliter* maggioritario - l'elemento maggioritario è implicito nel meccanismo uninominale a doppio turno - salvo la previsione di un recupero proporzionale, secondo un principio che mi pare largamente condiviso. Il secondo è un sistema in cui l'elemento maggioritario in tutto, o almeno in parte, è legato ad un meccanismo premiale che si accompagnerebbe alla scelta prevalente da parte dei cittadini di una certa coalizione e di un certo premier, o di un certo premier e di una certa coalizione: l'ordine delle priorità è affidato alle propensioni di ciascuno.

Ritengo che un approfondimento di questa tematica fatto in modo sereno possa portarci ad evidenziare soluzioni ed

ipotesi, forse anche al di là di quelle sin ora sperimentate, in grado di rasserenare tutti e di corrispondere soprattutto alle necessità innovative che riteniamo concordemente vi siano per il nostro sistema.

Mi sono soffermato su questi aspetti naturalmente con la piena consapevolezza che quella di cui ho delineato una traccia, sulla scorta dei lavori del comitato, è una soluzione aperta, carica di interrogativi, di problemi irrisolti, ma può essere la traccia di un lavoro comune.

Se alla fine della discussione la Commissione accetterà che si proceda a questo tentativo, ciò ovviamente non comporterà l'accantonamento di nessuna delle altre soluzioni, nel senso che per un verso i sostenitori di una forma puramente parlamentare di premierato saranno liberi di valutare alla fine la presentazione di questa ipotesi, per altro verso i sostenitori del modello semipresidenziale saranno ovviamente liberi di presentare l'altra ipotesi. In tal caso, quando arriveremo al momento in cui dovremo affrontare in questa sede, nella sede decisionale di definizione della proposta, la discussione, a quel punto ragionevolmente potremo discutere e votare per l'adozione di un testo base. Però a me sembra che sarebbe un errore, un peccato, rinunciare al tentativo preliminare di definire una proposta che possa raccogliere un consenso più ampio e trasversale. Per questo ho ritenuto di proporre questa procedura anziché quella di un preliminare voto di indirizzo, perché questa procedura, lasciando libero ciascuno di presentare poi una propria proposta sulla quale discutere e votare, tuttavia preliminarmente ci impegna tutti a vedere se lungo questa traccia sia possibile costruire una soluzione che possa raccogliere un più largo consenso.

In un modello di questo genere, in un impianto federalistico dell'organizzazione dello Stato collegato ad un premierato forte nella forma di governo, è evidente che il Capo dello Stato deve rappresentare la funzione di garante dell'equilibrio costituzionale del sistema, oltre a mantenere le prerogative ed i poteri che già possiede.

Egli evidentemente non avrebbe più il potere di fare le consultazioni e scegliere il primo ministro: questo meccanismo di scelta del primo ministro procederebbe automaticamente dalla scelta popolare. Il Capo dello Stato manterrebbe le altre funzioni ed i poteri che oggi possiede; sarebbe l'autorità che rappresenta l'unità nazionale e garantisce coesione ed equilibrio democratico.

Ritengo che questa funzione di garanzia dovrebbe poter poggiare su una base elettorale significativamente più vasta di quella attuale, così da garantire la più ampia rappresentatività della comunità nazionale ma anche dei diversi livelli istituzionali. Penso quindi che sarebbe giusto definire un collegio elettorale che coinvolga anche in modo assai più significativo rispetto alla condizione attuale le rappresentanze democratiche delle regioni, dei comuni e delle province.

Da ultimo, sono all'esame della nostra Commissione ipotesi di modifica dell'articolo 138, anche in relazione ad ipotesi di introdurre — non noi naturalmente — riforme della prima parte della Costituzione, in coerenza con le riforme che intendiamo introdurre nella seconda parte. Trovo, ad esempio, che non è fuori di luogo l'ipotesi affacciata dal relatore, senatore d'Onofrio, che, in coerenza con la riforma ordinamentale della seconda parte, possa trovare posto nella prima parte l'espressione che l'Italia è una Repubblica federale. Non è questione che compete a questa Commissione, ma evidentemente è un'indicazione politica che può anche venire da qui.

FRANCESCO SERVELLO. Una e indivisibile !

PRESIDENTE. A mio giudizio sì, collega Servello: una e indivisibile. Aggiungerò anzi qualcosa di più preciso da questo punto di vista.

Per quanto riguarda la riforma dell'articolo 138 sono qui all'esame diverse proposte. Alleanza nazionale, ad esempio, propone che sia esplicitamente prevista la

possibilità della assemblea costituente come forma di revisione costituzionale. Non entro nel merito: ne dovremo discutere, ma è una proposta che è all'attenzione della nostra Commissione. Ritengo tuttavia che potrebbe essere interessante considerare contestualmente l'ipotesi, che è stata qui affacciata non dall'interno del Parlamento ma dai nostri interlocutori esterni, di una esplicitazione nell'articolo 138 dei diritti e dei principi che si considerano indisponibili.

Nel momento in cui possiamo prevedere anche forme di revisione costituzionale attraverso assemblee costituenti, sarebbe giusto o ragionevole indicare che le libertà fondamentali, quelle politiche, religiose, di espressione, di stampa, i diritti umani fondamentali, le garanzie fondamentali o il principio dell'unità del paese sono principi non disponibili, non modificabili da parte di nessuna maggioranza e di nessuna assemblea costituente. In questo modo potremmo trovare un equilibrio: da una parte, se la Commissione lo riterrà, prevedendo procedure anche innovative di riforma costituzionale, dall'altro fissando una salvaguardia per valori e principi che non dovrebbero essere alla mercé di nessuna maggioranza, per quanto ampia essa possa essere.

Ho concluso. Desidero aggiungere una sola considerazione che è questa. Dalla esposizione che ho fatto — della cui lunghezza vi chiedo scusa — a mio giudizio emerge un disegno significativo, incisivo di riorganizzazione e riforma delle istituzioni dello Stato. Si può non condividere, ma sarebbe errato minimizzarne la portata. Per i sostenitori del federalismo è difficile dire che l'affermazione del principio di sussidiarietà, l'attribuzione al sistema regionale delle autonomie di un peso nell'ordinamento parlamentare, la partecipazione prevalente dei rappresentanti di questo sistema alla elezione del Capo dello Stato siano un lasciare le cose come stanno; così come per chi sostiene la necessità di una più forte governabilità fondata direttamente sulla volontà dei cittadini, si può preferire il semipresiden-

zialismo, ma certamente il modello che è stato qui proposto è fortemente innovativo.

Credo sia interesse di tutti ragionare con serenità sulla portata di questo disegno innovatore. Quello che si delinea è probabilmente un disegno diverso da quello che ciascuno di noi ha potuto o può immaginarsi, ma questo vale appunto per ciascuno di noi. Effettivamente credo che questo progetto non rappresenti l'imposizione della volontà di una parte sull'altra perché si delinea attraverso un confronto e un intreccio reale di opinioni. Ora si tratta di vedere se, approfondendo, confrontando, discutendo, votando, arriveremo a concludere con una proposta che possa trovare un largo consenso.

Badate, una politica litigiosa e inconcludente a mio giudizio non dà vantaggio a nessuno di quelli che partecipano alla vita politica; forse lo dà ad altri che non vi partecipano, a chi ha scelto pregiudizialmente di collocarsi fuori e contro il lavoro di questa Commissione. Il mio non è un appello, è un ragionamento: c'è materia per una riforma e forse in quindici anni di discussione sulla riforma costituzionale non si è mai arrivati così vicini alla meta. Naturalmente è stato molto faticoso avvicinarsi, ma può essere facilissimo allontanarsi, basta un'ondata. Il destino di Ulisse era che Poseidone lo respingesse al largo tutte le volte che si avvicinava alla meta.

Spero che da parte di tutti noi ci sia una riflessione attenta prima di sospingere al largo la navicella delle riforme, per ragioni legittime, preferenze, passioni intellettuali e calcolo politico; spero che possa prevalere in tutti noi la considerazione che il cammino è ancora difficile, tuttavia è possibile. Questo cammino, lo ripeto, può essere percorso in forme diverse. Non è preclusa in nessun modo anche la possibilità di andare ad un limpido confronto con un voto, a relazioni

di maggioranza e di minoranza, tanto più che la legge istitutiva ci consente di decidere se presentare uno o più disegni di riforma con un riparto per materie; questo potrebbe forse consentire di enucleare le questioni su cui vi è maggiore convergenza e distinguerle da quelle su cui vi è maggiore divisione.

Siamo liberi di fare, spero però che prevalga in tutti noi uno spirito fattivo. A mio giudizio si delinea una seria riforma; sta alle forze politiche, ai parlamentari ragionare su questa ipotesi, dare un contributo libero e impegnato alle determinazioni che prenderemo e, soprattutto, predisporci ad una fase intensissima di lavoro perché dopo la discussione generale passeremo la parola ai relatori e procederemo all'esame dei testi con un ritmo di riunioni che sarà necessariamente assai intenso perché i termini fissati dalla legge per presentare la nostra proposta non sono valicabili e noi intendiamo — credo tutti concordemente — rispettarli.

L'ufficio di presidenza ha convenuto che il dibattito si concluda entro domani sera, come ho riferito all'inizio di questa seduta e ciò è possibile attraverso una ripartizione dei tempi; i capigruppo hanno ricevuto il relativo schema di ripartizione: vi prego di organizzare il vostro contributo in modo da rispettare i tempi previsti.

La Commissione è convocata per domani mattina alle 9.30.

La seduta termina alle 19.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la stampa
dal Servizio Stenografia alle 23.30.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO