

## **Dopo il referendum: c'è una strada per le riforme?**

*Martedì 4 luglio 2006*  
*Palazzo Montecitorio - Sala della Regina*

ore 15.00

*Saluto*  
*del Presidente della Fondazione*  
**Pier Ferdinando Casini**

### **SEMINARIO**

*Coordina*  
**Vincenzo Lippolis**

*Intervengono*

**Augusto Barbera**  
**Leopoldo Elia**  
**Valerio Onida**  
**Giovanni Pitruzzella**  
**Gaetano Quagliariello**

ore 17.00

### **TAVOLA ROTONDA**

#### **Partecipano**

**Pier Ferdinando Casini**, *Presidente della Fondazione della Camera dei deputati*  
**Fausto Bertinotti**, *Presidente della Camera dei deputati*  
**Gianfranco Fini**, *Presidente di Alleanza Nazionale*  
**Dario Franceschini**, *Presidente del Gruppo parlamentare L'Ulivo*  
**Giulio Tremonti**, *Vice Presidente della Camera dei deputati*  
**Luciano Violante**, *Presidente della Commissione Affari costituzionali*

## **Saluto del Presidente della Fondazione della Camera dei deputati**

**Pier Ferdinando Casini.** L'odierno appuntamento degli incontri della Fondazione si colloca nel quadro della costante attenzione dedicata ai temi di carattere istituzionale e prosegue l'itinerario volto a promuovere dibattiti ampi tra componenti diverse della società italiana, quali quella accademica e politica. L'incontro vuole mantenersi nel solco, tracciato dalla presidenza di Giorgio Napolitano, di intervenire sui principali argomenti di carattere politico e istituzionale prima che questi vengano affrontati a livello legislativo e normativo, in modo da offrire a coloro i quali saranno chiamati a decidere il quadro di informazioni più ampio possibile. Per questo motivo, come già accaduto in precedenti incontri – ricordo fra gli altri quello dedicato alla riforma del diritto delle fondazioni e delle associazioni – abbiamo voluto mettere a confronto studiosi e politici di diversi e contrastanti orientamenti e provenienze.

Questa iniziativa rientra idealmente nell'ambito di quelle promosse dalla Fondazione per celebrare il sessantesimo anniversario dell'Assemblea costituente e dell'approvazione della Costituzione. Da una parte, infatti, vuole rappresentare l'altro versante rispetto al convegno storico sulle origini della Repubblica che si svolse a Montecitorio il 30 e 31 maggio, organizzato in collaborazione con il Comitato nazionale '45-'46, presieduto dal senatore Valerio Zanone; dall'altra, precede la presentazione dei quattro volumi di studi giuridici sulla Costituente e sulla Costituzione che la Fondazione ha realizzato, che contengono gli scritti di autorevoli studiosi italiani del settore. Infine, chiude un quadrimestre di iniziative che avevano preso avvio con la mostra "La rinascita del Parlamento: dalla liberazione alla Costituzione", che proprio in questa sala, da fine febbraio a metà aprile, ha registrato ben 27 mila visitatori; è proseguita a Genova per oltre un mese e si è chiusa quattro giorni fa con una visita del Presidente della Repubblica.

In questo quadro, i giuristi nel corso del seminario e i politici nella tavola rotonda sono chiamati a interrogarsi sul rapporto fra l'origine della Carta costituzionale e il tempo presente.

Desidero esprimere il mio personale ringraziamento alle personalità di altissima rilevanza che partecipano a questa prima parte del convegno. Nella seconda parte per la necessaria sintesi delle posizioni ho indirizzato l'invito a due rappresentanti dell'attuale maggioranza, Luciano Violante, che presiede la Commissione Affari costituzionali, e Dario Franceschini, Presidente del principale Gruppo parlamentare di maggioranza, l'Ulivo, e a due personalità dell'opposizione, il Vice Presidente della Camera, Tremonti, e il Presidente di Alleanza Nazionale, Gianfranco Fini. Poiché il Gruppo della Lega chiesto di interloquire, nei giorni scorsi ho indirizzato una lettera ai rappresentanti dei Gruppi parlamentari in cui annunciavo che dopo i quattro interventi in programma, chi lo ritiene potrà partecipare al dibattito.

## SEMINARIO

**Vincenzo Lippolis.** Il mio compito è di sollecitare il dibattito. Poiché il titolo di questo incontro contiene un interrogativo, proverò a formularne altri che lo specificchino e che spero siano utili a dare un percorso alla discussione.

Come punto di partenza mi pare che occorre chiedersi se, dopo il *referendum* che segue i fallimenti delle Commissioni bicamerali, la riforma costituzionale, la modernizzazione delle nostre istituzioni rimane una necessità oppure è un mito, secondo l'espressione usata dal professor Onida. È un mito qualsiasi riforma o solo la grande riforma oppure sono possibili solo ridotti interventi di manutenzione?

Nel rispondere a questa domanda, mi pare necessario soppesare alcuni profili specifici. Il primo: è possibile o comunque ragionevole lasciare immutato l'attuale Titolo V? È possibile orientarsi in questo senso dopo la verifica nei fatti della sua incompiutezza e delle sue manchevolezze? Il Parlamento deve intervenire o forse è più prudente lasciar fare alla Corte costituzionale, che ha mostrato di saper trovare soddisfacenti punti di equilibrio?

Secondo: il nostro sistema politico può sopportare il peso di un bicameralismo paritario che, da un lato, impedisce una corretta rappresentanza delle autonomie territoriali al centro delle istituzioni statali e, dall'altro, costituisce una spada di Damocle sul formarsi di un chiaro indirizzo politico per la possibilità di maggioranze diverse nelle due Camere? Incidentalmente, mi pare pressoché impossibile immaginare una legge elettorale che scongiuri del tutto questo rischio.

Terzo: sulla forma di Governo, è necessario dettare nuove norme più consone con un sistema maggioritario in materia di scioglimento delle Camere e di sostituzione del Premier in corso di legislatura, oppure è preferibile lasciare che all'interno delle attuali norme a fattispecie aperta siano il libero gioco delle forze politiche e i comportamenti degli organi costituzionali a determinare convenzioni innovative? È possibile rinviare il tema di un rafforzamento della figura del Presidente del Consiglio? È possibile rinviare una migliore definizione a livello costituzionale dei poteri del Governo in Parlamento e correlativamente dello Statuto dell'opposizione?

Vi è poi l'aspetto degli strumenti da utilizzare. Se modifiche costituzionali sono necessarie o auspicabili, attraverso quali procedure si deve perseguire l'obiettivo? Con l'applicazione dell'attuale articolo 138 o modificandolo preventivamente cosicché sia sempre necessaria la maggioranza dei due terzi? Riprendendo il metodo delle Commissioni bicamerali con la creazione di una Convenzione redigente o addirittura convocando una nuova Assemblea costituente?

È evidente che vi è una stretta interconnessione tra innovazioni che si vogliono e procedure per perseguirle, ma vi è anche un certo margine di possibilità nella loro scelta.

**Augusto Barbera.** Non possiamo prescindere dal risultato del *referendum* che, a mio avviso, ha detto no a quella riforma, ma non ha detto no alle riforme della Costituzione in generale.

Un'interessante indagine dell'istituto Cattaneo, pubblicata di recente, ha accompagnato l'analisi del voto con interviste post-voto. Credo che dal risultato referendario emerga un punto: qualunque processo di riforma deve tenere conto della sensibilità degli elettori, che ritengono che il quadro complessivo della Costituzione italiana va mantenuto e non può essere manomesso. Non dico che il progetto del centrodestra avesse manomesso il testo, ma non c'è dubbio che questo aspetto della propaganda dei sostenitori del "no" in qualche modo ha inciso.

Per entrare nel merito della prima questione, credo si possa dare la seguente risposta. No al mito della grande riforma, ma no anche alla semplice manutenzione della Carta. No al mito della grande riforma, se grande riforma significa perseguire nuovi equilibri politici, mutare il sistema politico attraverso modifiche costituzionali. Non a caso di grande riforma parlava Craxi, che riteneva che attraverso l'elezione diretta del Presidente della Repubblica si potesse cambiare il sistema politico italiano nel senso di un bipolarismo forzato. Semmai si tratta di un compito da legge elettorale, che ha dimostrato di poter incidere sul sistema politico avviando il nostro sistema politico, sia pure in forme imperfette, a un sistema bipolare. Non credo neanche che si possa parlare di semplice manutenzione, perché si tratta di riforme che toccano punti importanti della nostra Costituzione.

Per muoversi lungo i binari tracciati dalla Costituzione del '48, credo che bisogna incidere su tre pagine lasciate aperte dal Costituente. Si tratta di tre pagine con le quali facciamo i conti tuttora e che abbiamo visto determinare problemi che si sono acuiti con il risultato delle ultime elezioni. Le tre pagine che i costituenti lasciarono aperte e che lasciarono come punti non dico provvisori ma comunque non soddisfacenti del quadro costituzionale sono l'assetto bicamerale, l'assetto del Governo, in particolare i poteri del Presidente del Consiglio, e il governo regionale e locale.

La prima pagina: il bicameralismo venuto fuori dalla Costituente è il frutto di veti reciproci. È frutto del veto della Democrazia Cristiana, nei confronti della soluzione monocamerale che era stata presentata dalle sinistre, e del veto delle sinistre, nei confronti del Senato regional-corporativo (un Senato in cui erano presenti gli elettori non in quanto tali, ma organizzati in corporazioni) che era stato prospettato dalla Democrazia Cristiana.

La conclusione a cui arrivò l'Assemblea costituente fu trovare due Camere che praticamente avevano gli stessi poteri, diverse soltanto per l'età dell'elettorato attivo e passivo e per la durata. La diversa durata delle Camere (sei anni per il Senato e cinque per la Camera) fu frutto di un'esigenza che si sentì soprattutto dopo il maggio 1947, cioè dopo la rottura dell'unità antifascista e l'uscita delle sinistre dal Governo: ciascuno dei due schieramenti – che temeva il 18 aprile dell'altro – faceva in modo che nessuno potesse vincere le elezioni fino in fondo. Che la diversa durata delle Camere sia dovuta a questa preoccupazione, lo si dice anche nell'intervista che Dossetti rilasciò al professor Elia – qui presente – e a Scoppola.

Come sappiamo, la durata di Camera e Senato fu parificata nel 1963. Ripeto, si tratta di un problema lasciato aperto dai costituenti e che, in occasione delle ultime elezioni, ha creato un problema: se fosse stato previsto il premio di maggioranza a livello nazionale al Senato e se non fosse intervenuta la Presidenza della Repubblica per suggerire un premio a livello regionale, oggi ci troveremmo con un Parlamento con due maggioranze diverse: una di centrosinistra alla Camera e una di centrodestra al Senato. D'altro canto così era accaduto nel 1994, sia pure in maniera più lieve. Quindi, è un problema vero e aperto, su cui i Gruppi parlamentari e le Commissioni bicamerali hanno cercato di intervenire.

Il problema è legato alla riforma elettorale. Se si vuole che la riforma elettorale non sia improntata alla proporzionale pura, è necessario differenziare in qualche modo le due Camere. D'altro canto nessun sistema parlamentare al mondo – neanche nelle isole Samoa, come invece qualcuno mi aveva detto – prevede un regime parlamentare con due Camere che danno entrambe la fiducia.

La seconda pagina aperta riguarda i poteri del Governo. L'ordine del giorno Perassi, approvato il 4-5 settembre 1947, pose fine alla discussione, in realtà non particolarmente contrastata, sulla forma

di governo. Messe da parte le posizioni per una Repubblica presidenziale o per un sistema direttoriale, l'ordine del giorno prevedeva che il sistema avrebbe dovuto essere quello "parlamentare da disciplinarsi tuttavia con dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità delle azioni di Governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo". Non era una frase buttata lì, tanto che i costituenti del Partito Comunista e Socialista avevano chiesto – senza ottenerla – la votazione per divisione, cioè togliendo il riferimento alle degenerazioni del parlamentarismo.

In questo senso vi furono dei tentativi: Calamandrei mise da parte la sua iniziale simpatia per il sistema presidenziale e subito dopo l'approvazione dell'ordine del giorno, il 5 settembre stesso, annunciò che avrebbe proposto la sfiducia costruttiva, riservandosi una proposta formale che poi non venne. E aggiungeva: "Se si suppone che per molti anni, forse per decenni, non vi potrà essere un partito che conquisti la maggioranza da sé solo e che per un pezzo si dovrà andare avanti con governi di coalizione, allora bisognerà trovare strumenti costituzionali i quali corrispondano a questo presupposto per rendere più stabili e durature le coalizioni". Ci fu una discussione molto ricca; ho letto con molto interesse il discorso di Einaudi.

Nel maggio 1947 l'uscita delle sinistre dal Governo raggelò tutto e si volle evitare, ciascuno temendo il 18 aprile dell'altro, che si giungesse a una forma di Governo particolarmente robusta. Peraltro anche la norma stabilizzatrice, che prevede che la mozione di sfiducia debba essere approvata e presentata da un decimo dei parlamentari, fu contestata da Nenni, che sosteneva che si trattava di "norme ispirate dal timore che vi sia una maggioranza espressione libera e diretta di quelle classi lavoratrici le quali vogliono profondamente innovare la struttura politica, economica e sociale del Paese". Tutto questo fu lasciato da parte.

Credo che sia un problema aperto, e l'abbiamo visto in questi anni nel tentativo fatto dal progetto del centrodestra. Si tratta comunque di un tema che abbiamo visto presente anche all'atto della formazione del governo Prodi: non si può dire che in quel caso il Primo Ministro abbia avuto la sufficiente autonomia rispetto ai partiti della coalizione.

Il terzo punto riguarda l'assetto regionale, una pagina lasciata aperta dal Costituente perché le idee erano contrastanti. Inizialmente la Democrazia Cristiana, sulla base dell'insegnamento di Sturzo del principio di sussidiarietà, proprio della dottrina sociale della Chiesa, si era molto battuta per l'istituzione delle regioni; le sinistre invece erano tiepide o addirittura contrarie, in particolare il Partito Socialista. Alla fine si giunse a un quadro che, all'interno della Costituzione del '48, dava spazio ai veti dello Stato nei confronti delle regioni e ai veti delle regioni nei confronti dello Stato, a un sistema cioè che ha dimostrato di non funzionare.

A questo si è aggiunta la riforma del 2001, che ha creato molti più problemi di quelli che avrebbe dovuto risolvere, e che solo l'intervento della Corte costituzionale ha corretto – espressione rapida, non necessariamente e sufficientemente diplomatizzata – con sentenze che qualcuno ha definito con taglio costituente.

Su queste tre pagine, a mio giudizio, bisogna cercare di incidere: una classe dirigente che si ritiene erede di quella che ci ha dato e difeso la Costituzione repubblicana non può non intervenire. Una riforma sobria dovrebbe riguardare almeno i tre punti che ho elencato. Si potrebbero poi aggiungere altri aspetti: ad esempio, siamo rimasti l'unico Paese, assieme agli Stati Uniti, in cui il giudice delle elezioni è il Parlamento; altri Paesi prevedono che tale competenza spetti alla Corte costituzionale.

Per quanto riguarda i poteri del Governo, vorrei porre due domande a Leopoldo Elia e a Valerio Onida, con cui sono stato insieme sull'unico fronte per il "no", ma con motivazioni non sempre coincidenti. Per quanto riguarda il ricorso anticipato alle urne, il testo del centrodestra non andava bene perché con il meccanismo della maggioranza autosufficiente il potere del ricorso anticipato alle urne passava dal Presidente del Consiglio, a cui veniva formalmente attribuito, a ciascuno dei partiti di coalizione della maggioranza. Ad esempio, se il testo fosse stato in vigore e Prodi avesse posto la questione di fiducia al Senato e questa fosse stata approvata sostituendo, ad esempio, a due o tre voti di Rifondazione Comunista due o tre voti di un'altra formazione non inizialmente favorevole, Prodi avrebbe ottenuto la fiducia ma avrebbe dovuto dimettersi. Ciò significa che il

potere di scioglimento sarebbe passato da Prodi a ciascun senatore della maggioranza: è una cosa che non va bene e che io ritengo addirittura bizzarra o folle.

Altra domanda. Cancellierato tedesco, Primo Ministro spagnolo, Inghilterra, Svezia: in tutti questi Paesi è previsto – articolo 68 della Costituzione tedesca, articolo 115 della Costituzione spagnola, prassi inglese – che il Primo Ministro possa decidere il ricorso anticipato alle urne, fermo restando che (ad esempio nella Costituzione di Bonn) il Parlamento può sottrarvisi con la sfiducia costruttiva, eleggendo un nuovo Premier che non sia nel recinto della maggioranza iniziale. Mi chiedo se è possibile prevedere una norma di questo genere per il sistema parlamentare italiano oppure se significa instaurare una dittatura del Primo Ministro. Ho l'impressione che questo punto sia stato perso di vista nella foga oppositoria, mentre è importante. In un sistema parlamentare, ancor più se si tratta di un sistema parlamentare basato su coalizioni, così come c'è un potere di interdizione dei singoli partiti della coalizione, che possono dire al Primo Ministro: "se non approvi questo progetto, esco dalla maggioranza e faccio cadere il Governo", è altrettanto necessario che vi sia la possibilità del Primo Ministro di dire: "torniamo agli elettori".

Per quanto riguarda l'assetto regionale, invito a leggere la discussione che ci fu in Assemblea costituente. La Commissione dei 75 inizialmente aveva scritto: "Il territorio della Repubblica si riparte in regioni e Comuni", escludendo le province, che poi vennero fuori con un emendamento senza convinzione. Nel testo dell'articolo 114 fu scritto: "La Repubblica si riparte in regioni e Comuni", non "Il territorio della Repubblica": la si considerò una formula bizzarra, di costituzionalisti che avevano "perso il senso del diritto costituzionale" (espressione di Togliatti nella seduta dell'11 marzo 1947).

Cosa avrebbero detto i costituenti vedendo che con la riforma del 2001 è stata introdotta la formula: la Repubblica è composta da Comuni, città metropolitane, province, regioni e Stato?

Questi argomenti si tengono insieme; sento dire che sarebbe possibile occuparsi soltanto di federalismo o di regioni e non anche del bicameralismo. A mio avviso, sono cose che vanno unite insieme, perché delle due l'una. Si dovrebbe costruire un Senato in cui le regioni siano presenti, ma con un potere non di veto, come era previsto nel testo del centrodestra che manteneva un bicameralismo perfetto, ma di collaborazione, come è in tutti i Senati.

L'alternativa sarebbe un sistema rigido di competenze tra Stato e regioni: cercare di individuare le formule – che sono sempre fallite, anche nei rapporti tra Stati membri e Unione europea – per distinguere tra materie di competenza statale e regionale. A quel punto la funzione propria di un Senato delle regioni verrebbe svolta dalla Corte costituzionale, come è avvenuto in questi anni.

**Leopoldo Elia.** Come ha giustamente premesso l'amico Barbera, bisogna partire dall'evento referendario, tenendo conto anche di un certo elemento di *pathos* che questo evento ha avuto, sia per l'incertezza del risultato sia per la questione di coscienza che stava ponendo a qualche collega, che avrebbe preferito perdere la cattedra piuttosto che insegnare quel diritto costituzionale.

La competizione non è stata influenzata da una demonizzazione delle tesi opposte: alcune di queste tesi si demonizzavano da sé, tanto erano fuori da ogni principio democratico. Mi riferisco soprattutto al trucco della sfiducia costruttiva interna o autosufficiente. La sfiducia costruttiva interna autosufficiente al partito conservatore inglese fece perdere alla Thatcher la carica di *leader* del partito e di Primo Ministro contemporaneamente: se non è più *leader* del partito, il Premier non può chiedere lo scioglimento alla Regina. Tradotto in cifre italiane, tenendo conto che la maggioranza è di 340 voti con il premio, sarebbero bastati 171 voti di aderenti per togliere la fiducia alla Thatcher. E così avvenne nel Parlamento inglese.

Da noi, con il giochino del parametro non più democraticamente valido, quello riferito alla maggioranza dello schieramento del Primo Ministro, ma con il parametro improprio – per usare un termine molto eufemistico – della metà più uno dei componenti della Camera, sarebbero serviti 316 deputati per sostituire il Primo Ministro, cioè più del 90 per cento dei deputati appartenenti a quello schieramento. Se tale meccanismo fosse passato, ci avrebbe fatto arrossire di vergogna di fronte ai colleghi stranieri.

A mio avviso, i risultati del *referendum* vanno interpretati in un certo modo. È stata respinta quella riforma, che pure aveva dietro di sé alcuni principi piuttosto consistenti. Ritengo che sia stato respinto il criterio di giustapposizione antinomica o contraddittoria tra attribuzione di competenze esclusive alle regioni e, allo stesso tempo, tensione centralistica mediante il famoso interesse nazionale. Il corpo elettorale ha rifiutato una giustapposizione che rinviava i rapporti di forza nel futuro.

In secondo luogo, è stata rifiutata la verticalizzazione estrema del potere governativo, cioè quell'accentramento di poteri nel Primo Ministro che, contro ogni prassi europea ed extraeuropea, collegava al rifiuto della questione di fiducia lo scioglimento *ope constitutionis*. Il Primo Ministro doveva dimettersi; quindi c'era lo scioglimento, a meno che non vi fosse la possibilità, che però abbiamo visto essere teorica, della sfiducia costruttiva interna. Da ultimo, forse si potrebbe dire che si è tentata una semplificazione della complessità che non è riuscita, non è stata fatta passare dalla saggezza del corpo elettorale.

Questo non significa che ci sia un'immutabilità della Costituzione: è possibile migliorare la situazione esistente, ma non si può semplificare la complessità della situazione italiana forzando norme che ingessano il sistema. Le norme citate prima, per cui il Presidente si deve dimettere se si sono aggiunti due voti esterni alla sua maggioranza, mummificano il rapporto tra il Primo Ministro e la sua maggioranza, generalmente in favore del Primo Ministro: non esiste nessun sistema parlamentare in cui se non passa la questione di fiducia la Camera viene automaticamente sciolta. Lo scioglimento è circostanziato in Germania, diversa è la situazione spagnola; ma una cosa è circostanziare alla tedesca il potere di scioglimento, altra è dare al Primo Ministro un potere indiscriminato. E non è vero che il Primo Ministro sia ricattabile da ogni piccola maggioranza, che in genere ha una pistola carica ad acqua: i piccoli partiti non hanno un desiderio estremo di ritornare davanti agli elettori; l'esperienza delle regioni ci dice che non è così.

Quali lezioni di metodo si possono trarre dalla vicenda referendaria? Anzitutto, la fine dell'idea della grande riforma o del percorso costituente, ma anche della riforma organica. Non c'è una riforma organica come forse avevano immaginato alcuni, specialmente di Alleanza Nazionale, che ritenevano che al federalismo dovesse per forza corrispondere una forma di Governo a premierato fortissimo o quasi presidenziale. Le esperienze tedesca e spagnola ci dimostrano che si può conciliare Governo parlamentare e sistema federale.

La riforma organica porta inevitabilmente alla riforma di decine e decine di articoli, come è avvenuto con la II Commissione bicamerale. Il patto dell'Unione non è né il Vangelo né il Corano,

però secondo me vale come saggezza in sé. E la saggezza dice di partire dalla modifica dell'articolo 138 della Costituzione per vedere se c'è una disponibilità alle riforme. L'opposizione dovrebbe accettare un'elevazione ai due terzi della maggioranza per la revisione costituzionale; il che è giusto pensando ai sistemi elettorali maggioritari, anche con il premio, che potrebbero dare il potere di rivedere la Costituzione a una maggioranza che non è vera maggioranza, ma solo minoranza più forte. Anche questa saggezza impone di rinunciare, secondo me, alla maggioranza assoluta.

L'esperienza di questi giorni dimostra che se si vuole si possono raggiungere i due terzi per modificare la Costituzione. Mi riferisco a modifiche non di manutenzione: le modifiche puntuali americane sono di grandissima portata. Pensate al ventiduesimo emendamento della Costituzione, fatto sotto la presidenza Eisenhower, che impedisce che il Presidente sia eletto per più di due mandati. Non perché l'emendamento sia puntuale si tratta di una riforma: può essere anche molto impegnativo. Quindi, sono necessari emendamenti che abbiano un largo consenso, anche per togliere la tentazione di far passare le riforme a maggioranza assoluta. Non credo che sia da squalificare il Titolo V, come è stata squalificata questa proposta, non solo perché è stata approvata dal *referendum* di allora, ma anche perché intendeva proseguire le linee essenziali dell'articolo 5 della Costituzione; aveva ben altra legittimazione costituzionale.

Inoltre, sono dell'avviso che gli emendamenti dovrebbero impedire che al popolo venga sottoposto un *corpus* di norme eterogenee, cosiddette organiche, ma in realtà massimamente disorganiche dal punto di vista dell'elettore, del votante. Un elemento di quest'ultima esperienza referendaria è stato la difficoltà estrema per l'elettore di capire quale fosse veramente l'oggetto.

La questione della maggioranza abnorme necessaria per sostituire il Primo Ministro è stata completamente tenuta nascosta durante la campagna referendaria, perché si è detto che era una *technicality*. Ciò dimostra che non si può più procedere per quella strada.

Ringrazio il presidente Violante, mi ha fatto pervenire un documento molto interessante sulle prospettive di eventuali modifiche, partendo dal presupposto che per ora non si deve scegliere – dice lui – il metodo; si vedrà dopo i contenuti. Mi pare molto saggio: se non c'è accordo tra maggioranza e opposizione, la scelta dei metodi è come un dar volta del malato dantesco. Se non c'è l'accordo, non si passa.

Dal mio punto di vista, nessuna modifica derogatoria dell'articolo 138 né Assemblea costituente né Convenzione, tanto meno con potere redigente. Mai cominciare una legislatura con il tormentone di una legge costituzionale che deroga all'articolo 138. Meglio ritornare a una via più umile, più disponibile al dialogo, che forse ci potrebbe portare alle conclusioni positive cui non ci hanno condotto i metodi finora adottati.

**Giovanni Pitruzzella.** Gli autorevoli relatori che mi hanno preceduto hanno concentrato la loro attenzione in misura prevalente sui tanti aspetti critici delle proposte di riforma sottoposte a *referendum*. Vorrei invece focalizzare l'attenzione sul futuro. Dopo una campagna referendaria così animata e ricca di *pathos*, dopo l'esito del *referendum*, che cosa succede? Personalmente individuo tre rischi, che esporrò con molta rapidità.

Il primo è che si dissolva la stessa idea di Costituzione di una società pluralistica. Discutiamo da tanto tempo di riforme costituzionali, ma stiamo perdendo di vista che cosa è la Costituzione in una società pluralistica. La Costituzione è qualcosa che riprende la storia dell'evoluzione occidentale, che ha sostituito all'odio come verità di gruppo nazionale o religioso la verità di una struttura simbolica, la legge, che sta nel trono e assume questa posizione nel momento in cui tutti i cittadini attribuiscono fiducia e credono ad essa. La Costituzione quindi sostituisce all'odio la norma, pacifica e supera il conflitto violento. Tutto ciò nelle società pluralistiche è avvenuto attraverso un metodo compromissorio: la Costituzione come compromesso, come strumento per trovare ciò che unisce, anziché come strumento che accentua le divisioni. La Costituzione crea ponti tra le parti.

A me pare che in Italia, per il modo in cui si è passati dalla democrazia compromissoria o consociativa – come l'ha chiamata qualcuno – alla democrazia maggioritaria – come l'ha chiamata qualcun altro – si è introdotta un'idea della politica che per qualche profilo riprende i toni della contrapposizione schmidtiana tra amico e nemico. Non si tratta cioè di una politica come competizione fra antagonisti che possono avere prospettive diverse per la soluzione dei problemi collettivi. E anche il *referendum* ha vissuto questa contrapposizione. Chi vuole riformare la Costituzione si pone quasi al di fuori della legalità repubblicana e ha un atteggiamento eversivo. Al contrario, chi vuole mantenere la Costituzione non vuole quella riforma ed è espressione di un assetto istituzionale e di un insieme di valori tramontati.

Credo che il primo passo da compiere oggi sia recuperare una visione diversa della politica, non in chiave così contrappositiva, soprattutto un'idea della Costituzione come momento di unione, pur nella diversità, secondo l'ispirazione del progetto di Costituzione europea. Costituzione, quindi, come strumento che può creare il dialogo. La politica costituzionale – lo ribadisco – ha bisogno del dialogo.

Qui entra in gioco il secondo rischio: se è vero che ci vuole dialogo, se è vero che dobbiamo credere in una Costituzione che unisce, è pur vero che oggi è probabile il venir meno di qualsiasi politica di riforma costituzionale; a un certo punto la pausa di riflessione può essere eterna, per cui non si farà più nulla. Questo è un altro rischio: ferma restando l'attualità della gran parte dei valori della Prima Parte della Costituzione, è pur vero che su tanti aspetti la necessità di intervento è da tempo avvertita da culture e settori politici diversi. È stato richiamato il Titolo V; è innegabile che ci troviamo di fronte a una esasperata conflittualità tra Stato e regioni e, lo ricordava pure il Presidente della Corte costituzionale, Zagrebelsky, in una delle relazioni annuali, è innegabile che la Corte "mal sopporta – usava queste parole – il ruolo di supplenza". Certo, può fare alcune cose, ma tante altre per superare la situazione attuale devono essere fatte dal Parlamento in via di legislazione ordinaria ovvero ponendo mano a interventi sul Titolo V.

Barbera ricordava l'assurdità del nostro bicameralismo paritario. Nei vecchi manuali si diceva che il bicameralismo paritario serve a far meglio le leggi, ma per far meglio le leggi ci sono altri strumenti, quali l'analisi di fattibilità della legislazione. Probabilmente il bicameralismo paritario è il frutto di una storia che c'è stata e che oggi va continuata introducendo trasformazioni importanti.

Perché sono necessarie queste importanti trasformazioni? Secondo me, perché tutti, sia pure in modo e con accenti diversi, abbiamo sposato l'idea di uno Stato regionale, di un regionalismo avanzato. Ma nello Stato regionale le diversità di competenza tra Stato e regione non si possono separare con l'accetta: anche quando cambieremo l'articolo 117, qualsiasi tentativo di individuare con il bilancino del farmacista ciò che spetta allo Stato e ciò che spetta alle regioni in modo aprioristico difficilmente troverà successo.

In realtà, le linee di confine tra Stato e regioni sono variabili. Occorre quindi un luogo di ricomposizione politica preventiva del conflitto, che è il Senato delle regioni. Il bicameralismo, se bicameralismo deve essere, richiede una trasformazione del Senato. Non si tratta di un'opera di manutenzione costituzionale, ma di una cosa ben più importante.

Così come lo Statuto dell'opposizione. Una volta che la democrazia maggioritaria si è affermata in un modo o nell'altro, non possiamo non mettere mano allo Statuto dell'opposizione. Tanti soggetti, che attualmente militano nelle file del centrosinistra, all'epoca del primo governo Berlusconi dissero che c'era bisogno di una riforma costituzionale che introducesse alcune garanzie delle opposizioni. È una cosa sacrosanta, a cui dovremmo mettere mano.

Anche per quanto riguarda la forma di Governo, credo che pochi dubitino che ormai siamo andati verso un sistema parlamentare con una sostanziale investitura popolare del Presidente del Consiglio. Ci vorrebbe qualche adeguamento delle regole alle trasformazioni politiche, magari passando per una soluzione meno rigida rispetto a quella proposta nella passata legislatura, che preveda tuttavia una possibilità di intervento più significativa del Presidente del Consiglio per lo scioglimento anticipato delle Camere.

Non si è trattato di una grande riforma, a fronte del fallimento di due Commissioni bicamerali e del *referendum*, ma interventi di una qualche serietà dovrebbero essere fatti, anche con le procedure di revisione previste dalla Costituzione.

Il terzo rischio è l'enfatizzazione dell'ingegneria costituzionale. Sartori ha tanti meriti: è un politologo – non un costituzionalista – illustre, ma tempo addietro pubblicò un libretto intitolato "Ingegneria costituzionale comparata". Quel termine è entrato nel lessico comune e a un certo punto ci siamo abituati a ritenere che le riforme costituzionali siano questioni da ingegneri. Si prendono in considerazione dei modellini: questo funziona, quest'altro ha questo vantaggio, in Spagna si fa in un modo, in Germania in un altro. Ma così non ci intenderemo più: ogni soluzione va incontro in astratto a pregi e difetti. Sarebbe opportuno essere meno ingegneri, più costituzionalisti e più politici, e riconoscere che le riforme costituzionali riguardano la politica e la società. Forse dovremmo riprendere ad analizzare le trasformazioni importanti della società, della politica e dell'economia che abbiamo di fronte, che non riguardano la destra o la sinistra, ma gli interessi generali del Paese.

Il problema delle riforme costituzionali forse potrebbe essere un'occasione per interrogarsi sulle trasformazioni profonde che abbiamo subito in questi anni per delineare il percorso della nostra società, al di là delle divisioni che possono riguardare la politica contingente e le singole politiche pubbliche.

Mi auguro che il Paese abbia la possibilità di realizzare tutto ciò.

**Valerio Onida.** Non cadrò nella trappola delle interpretazioni dell'esito del *referendum*. Come ha detto Augusto Barbera, il *referendum* ha detto no a questa riforma, però vorrei esprimere un auspicio: che questo *referendum* abbia chiuso – e spero definitivamente – una fase, quella in cui si parla di riforme costituzionali in senso generico o peggio strumentale. Riforme purché sia: bisogna cambiare, modernizzare. Possiamo passare a una fase in cui si discute di riforme costituzionali e in maniera seria e concreta, a partire dalla ricognizione dei problemi che vogliamo risolvere, domandarci quali sono gli obiettivi che vogliamo raggiungere e le soluzioni costituzionali idonee a farlo. Auspicherei che la discussione sulle riforme partisse da questa nuova base: si è parlato troppo in senso generico o addirittura strumentale.

Non direi nemmeno che possiamo riprendere la discussione come se fossimo nel 1948, all'indomani dell'approvazione della Costituzione, se non altro perché sono passati sessant'anni. La Costituzione è quella del '48 con le modifiche che sono intervenute e con quello che la prassi e la vita costituzionale hanno aggiunto, a partire dalle pronunce della Corte costituzionale. Non possiamo fare discussioni accademiche o modellistiche; parliamo dei problemi.

Per quanto riguarda il problema Stato-regioni, credo che siamo tutti d'accordo su un punto: la riforma del 2001, che pure ha realizzato un cambiamento profondo nell'assetto dello Stato con un vero rafforzamento del regionalismo, ha bisogno di alcuni aggiustamenti. La Corte ha fatto il suo mestiere, ma aggiustamenti, ad esempio per quanto riguarda l'elenco delle materie dell'articolo 117, si possono e probabilmente si devono fare.

Se si guarda concretamente ai problemi, è evidente che ciò di cui abbiamo bisogno oggi non è cambiare altre cose del Titolo V, ma attuarlo correttamente. Per esempio, fare una legge sulla finanza regionale locale. Non è facile, sappiamo che vuol dire attribuire a regioni e Comuni una potestà anche impositiva.

La riforma che il *referendum* ha respinto bloccava la potestà impositiva delle regioni; era quindi paradossale definirla una riforma federalista. Attuare una riforma che dia reali poteri impositivi alle regioni comporta che si risolva il problema dei meccanismi di perequazione: impedire soluzioni che approfondiscano le differenze nel Paese. Ma questo tema riguarda il legislatore ordinario e il Governo, non il legislatore costituzionale, poiché l'articolo 119 contiene già tutto quello di cui abbiamo bisogno.

Per quanto concerne il Parlamento, se si fosse dell'idea di realizzare una Camera delle regioni, potrebbe realizzarsi una riforma costituzionale di un certo peso e con un significato positivo. Naturalmente ciò vuol dire istituire una vera Camera delle regioni nella quale sono rappresentate le istituzioni regionali e locali. Tuttavia dobbiamo prendere atto che ciò comporta la fisiologica possibilità che la maggioranza politica che si esprime in quella Camera può essere diversa da quella che si esprime nella Camera nazionale, nella Camera dei deputati. In Germania si è verificato che la maggioranza politica di un Bundesrat fosse diversa da quella del Bundestag. Ovviamente la Camera delle regioni non può avere tutti i poteri dell'attuale Senato, ma dovrebbe averne di più limitati. Però se, ad esempio, partecipa in maniera significativa alla legislazione che interessa direttamente le autonomie locali, bisogna sapere che può esservi questa eventualità.

Se si sceglie di non battere questa strada e si vuole che nel Parlamento si esprima un'unica maggioranza, è meglio mantenere il bicameralismo attuale. Se si vuole snellire il sistema, vi sono tante proposte. Anni fa Leopoldo Elia aveva avanzato una proposta sul cosiddetto "bicameralismo processuale", cioè evitare la rideliberazione salvo la richiesta della seconda Camera. Moltissimo si può fare anche sul piano dei Regolamenti parlamentari, ad esempio per avviare procedimenti che consentano una conciliazione nei casi in cui le due Camere non siano completamente d'accordo. Si può anche pensare a un intervento costituzionale, ma per lo più sono interventi che possono essere realizzati attraverso il ricorso a strumenti come Regolamenti parlamentari e accordi interistituzionali.

Quanto alla forma di Governo, ricordo il "paradosso" di Zagrebelsky, cioè che da noi le riforme utili non si possono fare perché non ottengono sufficiente consenso mentre le riforme che hanno

consenso non sono utili. A me pare che oggi si realizzi un altro paradosso: il Paese, almeno stando all'esito del *referendum*, ha mostrato più fiducia nella politica di quella che dimostra una buona parte della classe politica. Da troppo tempo su questo tema si è all'inseguimento di soluzioni che irrigidiscano, che danno luogo ad automatismi per impedire che la politica faccia il suo corso. È singolare che ciò avvenga soprattutto da parte di un ceto politico che sembra non avere sufficiente fiducia nella propria capacità di realizzare un sistema di Governo coerente, nel quale maggioranza e opposizione siano ben distinte, ma abbiano rapporti corretti fra loro, evitando una sorta di guerra muro contro muro. Dovrebbe esservi anche una possibilità di incontro in Parlamento: non sempre e non tutto deve essere deciso dalla stessa maggioranza espressa dalle elezioni.

Vorrei fare un esempio per restare al metodo della ricognizione dei problemi e dell'individuazione degli obiettivi. Se, come tanti dicono, vi è il problema dell'eccessiva frammentazione politica che determina difficoltà nel creare coalizioni coese, si dovrebbe lavorare sul piano della legge elettorale. Vi sono sistemi elettorali che combattono l'eccessiva frammentazione politica: da quello tedesco, che dispone di una clausola seria, non come le clausole semi-inesistenti che sono state introdotte nell'ultima legge elettorale, ai sistemi maggioritari a doppio turno alla francese. Ormai esiste una conoscenza abbastanza approfondita per dire che se quello è il problema non lo si combatte inventando strani marchingegni, ma con un corretto sistema elettorale che può fare il legislatore ordinario senza bisogno di ricorrere al diritto costituzionale.

È saggia la scelta della Costituzione di non irrigidire il sistema elettorale, quindi quanto mai non saggia era la proposta che conduceva a un sistema elettorale condizionato fortemente dalla Costituzione. Direi no all'eccessiva rigidità e agli eccessi di automatismi costituzionali in questo campo.

Vi è l'ossessione dei ribaltoni: non si può partire dall'idea che poiché vi sono stati fenomeni che si condannano politicamente, il sistema costituzionale deve essere congegnato in modo da evitare che si ripetano vicende dello stesso genere. I poteri del Primo Ministro sono da tempo all'esame degli studiosi; non è difficile riscontrare che sul piano costituzionale egli disponga già di molti poteri. Se ne avessimo il tempo, potremmo discutere del potere di revocare i Ministri, che ha già avuto attuazione. Ma costituzionalmente chi ha detto che un Governo rispetto al quale un Ministro sia dissenziente non può decidere che il Ministro si dimette oppure viene sostituito? Se un Ministro dissente, il Primo Ministro convoca il Consiglio dei Ministri e domanda se gli altri Ministri sono d'accordo con quello dissenziente o con lui. Nel 1995 fu sostituito un Ministro, perché vi era stato un voto di sfiducia, ma non è detto che non si sarebbe potuto verificare lo stesso se non vi fosse stato un voto di sfiducia ed egualmente si fosse manifestato un dissenso insanabile nell'ambito della compagine governativa. Secondo me, molte cose già ci sono o possono essere utilizzate nella prassi stando alla Costituzione attuale.

Il nostro non è un sistema in cui il Primo Ministro è un *primus inter pares*: da sempre i costituzionalisti hanno mosso il rilievo che l'articolo 95 dà al Presidente del Consiglio la posizione di organo presidente di un collegio, ma anche di organo monocratico con compiti e responsabilità di direzione della politica generale del Governo. Lo stesso accade per quanto riguarda il potere di scioglimento. In tutti i regimi parlamentari se la maggioranza in carica espressa dal Primo Ministro propone lo scioglimento e non c'è una alternativa in Parlamento, si sciolgono le Camere con l'intervento del Capo dello Stato, come è accaduto in Germania, dove la Corte costituzionale è stata addirittura investita di un ricorso contro lo scioglimento Schröder, ma ha detto che andava bene perché erano intervenuti esercitando i loro poteri il Parlamento, il Capo dello Stato e il Governo.

Il nostro sistema è analogo. Si può introdurre la sfiducia costruttiva in modo espresso: basta aggiungere quattro parole all'articolo 95, non occorre una grande riforma. Ma non si può dire che da noi lo scioglimento non è nelle disponibilità della maggioranza. Se c'è una maggioranza che si dissolve al proprio interno e vuole sciogliere le Camere, se non c'è una alternativa in Parlamento, lo scioglimento è una soluzione inevitabile.

Con riguardo al metodo delle riforme, sono d'accordo con chi ha detto no a qualsiasi invenzione di nuovi sistemi di modifica della Costituzione derogatori dell'articolo 138. Di derogatorie dell'articolo

138 ne sono già state fatte troppe in passato. Pensare a speciali assemblee, redigenti o altro, porta inevitabilmente due tentazioni. La prima è di ampliarne i compiti. Qualcuno ha già cominciato a dire che bisogna inserire il diritto all'ambiente, che però riguarda la Prima Parte della Costituzione, che tutti dicono di voler lasciare intatta ma che viene messa in gioco perché, per ipotesi, si vuole integrare e modificare l'articolo 9. A mio avviso, si dovrebbe lasciare in pace la Prima Parte della Costituzione.

La seconda tentazione è quella degli scambi: se si apre un meccanismo indefinito, cioè che non parte dalla ricognizione di problemi obiettivi e di soluzioni concrete, ma dall'idea di fare genericamente riforme, inevitabilmente ci sarà chi premerà per avere una cosa e sarà disposto, per averla, a concedere altre cose a qualcun altro. Ne verrebbe fuori un disegno costituzionale complicato, certamente peggiore di quello attuale: se il popolo fosse chiamato a pronunciarsi, si troverebbe di fronte alla difficoltà di un progetto troppo complesso e vario – come è successo in occasione dell'ultimo *referendum* – per pronunciarsi con unico sì o con un unico no.

Le riforme costituzionali dovrebbero essere singole, concrete e mirate; fatta la ricognizione del problema e individuato con chiarezza l'obiettivo, la soluzione che si ritiene idonea deve essere portata in campo parlamentare e, se necessario, all'esame del corpo elettorale mediante *referendum*, che a quel punto avrà un obiettivo preciso.

**Gaetano Quagliariello.** Permettetemi di partire da un dato biografico: vorrei utilizzare questa occasione per riprendermi la mia qualifica di storico. Ho vinto quattro concorsi in tempi diversi in questa materia, però è accaduto che nel corso di questa campagna referendaria sono passato per costituzionalista. Non è una novità, vi siamo tutti abituati: facciamo la parte dei sociologi, dei politologi e, al momento, dei costituzionalisti. C'è stato uno strano paradosso per cui non si trovava un costituzionalista per il sì; quindi si è scambiato uno storico per costituzionalista. Mi permetta il professore e maestro Elia di dubitare sulle dimissioni dei nostri colleghi qualora fosse passato il sì. Sembra che in questa campagna ci sia stato *pathos*; forse ce n'è stato un po' troppo.

Perché questa rivendicazione di carattere personale? Anzitutto, penso che per come si è svolta la campagna, abbiamo avuto una perdita secca in termini di cultura costituzionale, alla quale gli storici dovranno rimediare nei prossimi tempi. Ovviamente non mi riferisco a nessuno dei presenti a questo tavolo, dove ho sentito discorsi sin troppo "non politicamente corretti" e interpretazioni che probabilmente a molti del fronte del no non sarebbero piaciute.

Nel corso della campagna si è rafforzato il mito della Costituzione del 1947, che per l'appunto è un mito, una cosa differente da come sono andati i fatti nella realtà storica. Quella Costituzione fu di fatto un armistizio; non è giusto spogiarla della drammaticità che quell'evento ebbe. Essa si collocò in un momento storico del tutto particolare: il processo costituente era partito con una maggioranza che rispecchiava il grande accordo internazionale con cui si era vinta la guerra contro il nazifascismo. Quel processo costituente arrivò nel momento in cui il mondo si era spaccato in due; e le conseguenze di questa spaccatura erano drammatiche. Altro che accordo glorioso e convergenza priva di problemi o tensioni. Basta andare a rileggere gli atti degli ultimi mesi del 1947 per capire fino a che punto si trattò di un risultato di compromesso che lasciò aperti tantissimi problemi.

Sulla rivista storica che dirigo pubblicherò prossimamente i verbali della direzione della Democrazia Cristiana del 1947 sulle strutture parallele messe in atto dal Partito Comunista Italiano e sulla necessità di resistere, anche attraverso un accordo costituzionale, alla prospettiva di guerra civile. Questi giudizi erano dati non da Scelba e De Gasperi, ma da Dossetti e Gronchi. Quindi il mito che la Costituzione è una grande vittoria politica, frutto della Resistenza, dell'accordo e non dell'armistizio precario, è qualcosa che è entrato di più all'interno della cultura di questo Paese di quanto non lo fosse prima del *referendum*. Credo che questa sia una perdita per tutti: ingessa il dibattito sulla Costituzione e, in mancanza di un grande e vero accordo, rischia di far passare la categoria del cosiddetto patriottismo costituzionale, che a mio avviso è pericolosissima, soprattutto in Italia.

Recuperiamo una dimensione più storica dei processi. Mi fa piacere ricordare il mio maestro, il professor Ungari, con il quale pochi mesi prima della sua scomparsa stavo pensando a un libro sui testi costituzionali italiani, sul tipo di quello che Duverger ha fatto per la Francia. Al cospetto della mia osservazione da allievo circa la povertà dei testi costituzionali italiani a fronte di quelli francesi, lui mi fece notare come in un indice ideale si sarebbero dovuti inserire la crisi Calabiana, i Regolamenti della Camera del 1921, probabilmente il discorso di Mussolini e l'ordine del giorno Perassi. Si trattava di una visione più storica, che considerava quanto il processo storico-politico influisce sulle interpretazioni dei testi.

Penso che il risultato del *referendum* che si è concluso, se interpretato in questa chiave, chiude un periodo costituente particolare che ha vissuto il Paese, nel quale le soluzioni per giungere a un diverso assetto sono state le più varie, ma sono tutte fallite. Questo periodo si è aperto con la stagione referendaria del 1993, nel momento in cui è venuto meno il proporzionalismo, che non era soltanto una legge elettorale ma, almeno a partire dal 1954, cioè dalla sconfitta della legge maggioritaria voluta da De Gasperi, era anche la regola di fondo su cui si reggeva l'equilibrio della Seconda Parte della Costituzione.

Come si è cercato di giungere a una nuova sintesi, a un nuovo equilibrio? Si sono seguite le strade più diverse: la Bicamerale, la seconda stagione costituente, la seconda stagione referendaria. Si è

poi seguita la strada dell'articolo 138, che è stata inaugurata dal Governo del centrosinistra e ha avuto risposta nella scorsa legislatura dal Governo del centrodestra.

Ritengo che il risultato elettorale fotografi un tentativo certamente generoso, ma anche insufficiente, soprattutto rispetto alla consapevolezza di chi l'ha messo in atto, ancor più che nelle soluzioni adottate. Comunque credo che sia stato importante portare avanti la battaglia fino in fondo. Su questo punto penso di trovarmi in linea con il professor Barbera. Gladstone diceva che un gentiluomo, tra la propria coscienza e il proprio partito, sceglie sempre il proprio partito; io credo che Barbera abbia fatto questo, e io ho cercato di imitarlo; per questo ci siamo trovati su fronti diversi.

Il processo costituente è terminato con un nulla di fatto anche per le insufficienze della classe politica. Il problema è che comunque rimane un vuoto da coprire; francamente mi interessa poco se definiamo la riforma grande, piccola o media: resta il fatto che questo processo costituente è incompiuto e lo è da quando è passata la riforma del Titolo V, che ha cambiato non una parte marginale dell'assetto costituzionale del 1947 con una scarsissima legittimazione e con un fondamentale disinteresse della classe politica.

Se c'è un punto sul quale più di ogni altro sono in dissenso con Elia e con Onida è che quella riforma possa essere vista come una continuazione del disegno originario della Costituzione del 1947. Non è così. Non c'è dubbio che il Titolo V vada attuato, ma oltre ad essere attuato deve essere cambiato: vi sono problemi che rischiano di bloccare completamente la macchina dello Stato. Non voglio tornare sulla questione delle materie concorrenti: è stato concesso alle regioni molto di più di quanto quest'ultima riforma avrebbe fatto. Non voglio tornare sui 400 ricorsi di fronte alla Corte costituzionale, e non voglio nemmeno mettere in evidenza che la Corte costituzionale si è comportata con equilibrio, ma rischia comunque di essere una Camera di compensazione che leva poteri essenziali alle Assemblee legislative.

Per convenzione possiamo dire che le riforme vanno portate settorialmente e che la riforma del Titolo V non pone in discussione anche il problema della riforma del bicameralismo, ma sappiamo perfettamente che non è così. Il primo problema è creare una Camera di compensazione e creare un effettivo bicameralismo. Non v'è dubbio che il bicameralismo a cui era giunto la riforma del centrodestra per molti versi era insufficiente, soprattutto per le sue conseguenze sul procedimento legislativo. Il qui presente senatore Colombo era protagonista, mentre io ero nel *backstage*, e ha assistito a quei giorni in Senato nei quali si sarebbe dovuto far passare l'articolo che levava la fiducia al Senato. Egli sa perfettamente che alcuni suoi colleghi – metaforicamente parlando – giravano con la cintura di tritolo ed erano pronti a farsi saltare in aria; del resto è normale che si verifichi ciò quando nella storia delle Costituzioni si cerca di levare la fiducia a una Camera.

Quando parliamo di riforma del bicameralismo, il problema del metodo diventa un altro scoglio che non può essere eluso. Si tratta forse del problema più grosso che abbiamo: trovare un modo alternativo a quello che è stato seguito fino ad ora per far accettare al Senato quello che era stato accettato questa volta, certamente in maniera non soddisfacente.

Credo che anzitutto si debba ricostituire un fronte "riformista", da parte di chi ritiene che la riforma debba essere fatta sui tre aspetti che Barbera ha messo in evidenza. Questo fronte si è trovato spaccato in occasione del *referendum* perché il bicameralismo ha posto un problema di fedeltà nei confronti dei propri schieramenti a chi nella sostanza la pensava più o meno allo stesso modo.

Proprio perché crede che una stagione si è conclusa, questa parte non è disponibile a ritrovare l'accordo tra "riformisti" attraverso una strategia di tipo referendario. Lo dico con chiarezza: credo che quella strategia appartiene a una fase chiusa. È inutile pensare che solo perché si è arrivati al 53 per cento di affluenza alle urne il *referendum* diventa uno strumento di nuovo utile. Si è arrivati al 53 per cento solamente perché non c'era il *quorum*, e quindi nessuno poteva giocare in altro modo. Ribadisco dunque che non c'è disponibilità a proseguire su quel percorso.

Infine, se vogliamo uscire dall'accademia e porci un problema politico di fondo circa l'accordo sulla riforma, non importa se piccola, media o grande, purché sia effettiva e non di dettaglio, dobbiamo affrontare la questione della legge elettorale. O le forze politiche principali riescono a superare

l'ostacolo che viene da chi di riforma non vuole sentir parlare e vuole che la pausa di riflessione duri in eterno, oppure questo tema, almeno per questa legislatura, susciterà tanti bei dibattiti ma non farà un passo concreto in avanti.

**Augusto Barbera.** Cerchiamo di non parlare del passato: la riforma è stata cancellata, quindi vediamo cosa c'è da fare per il futuro. Accolgo l'invito di Valerio Onida a parlare di riforme puntuali e di obiettivi ben precisi. Se così è, però, gli obiettivi puntuali e le riforme ben precise sono le tre che ho detto all'inizio del mio intervento.

Anzitutto, il bicameralismo: il fatto che ci siano due Camere che danno entrambe la fiducia e che possono avere una maggioranza diversa è una bomba sotto l'istituzione. È un problema che va affrontato, anche perché è l'unico modo per evitare di irrigidire il rapporto Stato-regioni attraverso competenze rigide e che non è possibile stabilire, a meno che non si dia un compito proprio dei Senati regionali alla Corte costituzionale.

Ritengo inoltre che deve essere rafforzato il potere del Primo Ministro. Nel 1988, quando abbiamo realizzato la legge sulla Presidenza del Consiglio, c'era chi temeva che si sarebbero addirittura alterati i principi costituzionali; invece era una legge innocente. Abbiamo bisogno di rafforzare il Primo Ministro non con congegni strani, ma sulla base di quello che hanno previsto le più forti democrazie parlamentari, cioè Germania federale, Inghilterra e – ahimè – Spagna. Dico “ahimè” perché fino a qualche anno fa la Spagna era nel medioevo franchista.

Ho incontrato un conoscente, una bravissima persona, mi ha detto che vorrebbe che il Presidente del Consiglio avesse il potere di sciogliere le Camere. A questo punto è arrivato il degrado della cultura politica? Il Cancelliere federale, se non ottiene la fiducia o se non viene approvata la mozione di fiducia, chiede lo scioglimento, il ricorso anticipato alle urne; altrettanto fa quello spagnolo e quello inglese. Si tratta di un potere che è talmente del Presidente che addirittura si è adottata una soluzione di tipo mediterranea: Schröder (ma prima ancora Kohl e Brandt) ha fatto in modo di non farsi dare la fiducia, ha chiesto ai propri parlamentari di uscire dall'Aula, tant'è che si è fatto ricorso alla Corte costituzionale. Credo che sia un potere che il Primo Ministro può avere perché serve per tenere salde le maggioranze. Così come c'è un partito della maggioranza che può provocare ricorsi anticipati e crisi extraparlamentari, il Presidente deve avere in mano questo deterrente. Credo che questo punto non significa irrigidimento autoritario, ferma restando, però, la sfiducia costruttiva nel caso in cui la maggioranza – qualsiasi maggioranza, non necessariamente quella iniziale – voglia evitare tutto questo.

Si tratta di problemi veri, reali, non inventati. Certo, bisogna evitare che si parli di riforme solo per ricostruire nuovi equilibri politici o per far vedere che si fanno alcune cose.

Per quanto riguarda il modo in cui fare le riforme, ho letto il documento presentato oggi nella Commissione Affari costituzionale dal presidente Violante, con cui sono d'accordo. Se cominciamo a discutere sulle modalità, dimentichiamo gli obiettivi. Anzitutto parliamo degli obiettivi; una volta individuati, determiniamo i modi con cui realizzarli. Si possono seguire molte strade, ivi compresa quella della convenzione, se necessaria e ritenuta convincente.

**Vincenzo Lippolis.** Vorrei avvisare che il professor Quagliariello si è allontanato per il voto di fiducia in Senato e si scusa con voi tutti.

**Leopoldo Elia.** Poiché il professor Quagliariello è assente, non voglio polemizzare, ma qualcosa nel suo intervento mi suscita perplessità: la Costituzione come armistizio che dura da quasi sessant'anni. Mi sembra un po' lungo, come armistizio.

Il test per un ravvicinamento può essere una vera disponibilità al dialogo: l'offerta di portare a due terzi la maggioranza necessaria per le modifiche costituzionali. Barbera si domanda perché ci dobbiamo legare le mani: per sfuggire alle tentazioni! Se non c'è questa norma, può darsi che la maggioranza non sempre resista alla tentazione di prevaricare.

Comunque dovrebbe essere un'offerta pacificatrice: va a vantaggio soprattutto di chi è all'opposizione, perché gli viene garantito che non c'è una modifica di maggioranza.

Vi sono altri aspetti su cui si potrebbe indugiare; non siamo contrari a una norma per cui il Presidente del Consiglio può proporre al Capo dello Stato lo scioglimento delle Camere. Pur non facendoci eccessive illusioni, potremmo essere favorevoli alla sfiducia costruttiva, ma a quella vera, alla tedesca, non a quella che c'era nel progetto di riforma. Ce n'è stata una, quella di Kohl, ma ci sono state anche due crisi in corso di legislatura, in cui il Cancelliere si è dimesso senza che ci fosse sfiducia costruttiva: le dimissioni di Erhard, entrato in crisi nei rapporti con il suo Gruppo, malgrado la sua autorità e la sua autorevolezza, e le dimissioni di Brandt, dopo il famoso affare della spia.

Bisogna prendere le misure per questi espedienti, che non possono mai essere automatici. Non ci può essere una questione di fiducia dalla cui reiezione deriva inevitabilmente, per forza di Costituzione, lo scioglimento dell'Assemblea, perché – come diceva Ciampi – è inconciliabile con l'impianto della Costituzione.

**Giovanni Pitruzzella.** Mi pare che da questo dibattito emergano alcuni punti di convergenza interessanti. Anzitutto, che la politica costituzionale richiede il dialogo: le riforme non si fanno colpi di maggioranza. In secondo luogo, mi sembra che tutti quelli che sono intervenuti hanno posto l'accento sul pericolo di seguire una riforma dell'articolo 138 o ipotesi di nuove Commissioni bicamerali, Assemblee costituenti o altri strumenti strani. Prima cerchiamo di capire che tipo di accordo può maturare sulle riforme da fare.

Esistono poi delle differenze sui contenuti. Alcuni pensano a piccolissimi ritocchi, come opera di manutenzione; altri invece vogliono interventi più incisivi, pur non arrivando al ridisegno di una nuova Costituzione. Aderendo a quest'ultima posizione, ribadisco che secondo me porre mano al bicameralismo è importante, così come è importante porre mano alla forma di Governo e al Titolo V, che necessita di alcuni aggiustamenti.

Anch'io non sono favorevole alle soluzioni che irrigidiscono troppo la politica, che deve avere il suo ruolo: non possiamo pensare ad automatismi. Credo però che alcuni interventi che rafforzano la posizione del Presidente del Consiglio non diano luogo affatto a una dittatura del Primo Ministro. Si tratta di un sistema di Governo multi-livello: il Presidente del Consiglio non sta a capo di un apparato che fa tutto; ci sono l'Unione europea, le regioni, i Comuni e una realtà di pluralismo istituzionale molto più accentuato. Un Primo Ministro più forte, a mio giudizio, ha tanti elementi di bilanciamento nel complessivo sistema istituzionale.

**Valerio Onida.** Il dibattito ha spaziato molto, ma se abbandoniamo il terreno del quadro costituzionale attuale, il discorso si amplia, diventa diverso, e usciamo dagli accenti che abbiamo sentito.

Restando nell'ambito del quadro costituzionale attuale, mi pare che gli unici punti di dissenso siano sull'opportunità o sull'ampiezza delle modifiche eventuali od opportune in tema di forma di Governo. È importante che il Primo Ministro continui a essere un Primo Ministro di regime parlamentare, e non lo è se è eletto direttamente, sia pure in modo sostanziale, e se l'autorità a guidare il Governo gli deriva non dall'essere espressione della maggioranza, ma dall'aver una designazione popolare diretta.

Secondo me, esclusa l'elezione diretta, tutto il resto in gran parte c'è già, ma si può esplicitare. Mortati ha detto da tempo che il potere di scioglimento delle Camere è duale: il Presidente del Consiglio vi partecipa attivamente e lo può proporre. Si tratta di capire se vogliamo che il Capo dello Stato ci sia o meno, se vogliamo un Presidente della Repubblica con poteri non puramente notarili.

In Germania la Corte costituzionale ha stabilito che era necessario che il Capo dello Stato con una sua valutazione, non notarilmente, affermasse che lo scioglimento era legittimo, a fronte del voto del Parlamento e della posizione del Governo.

A mio giudizio, sta bene che lo scioglimento resti un decreto presidenziale, anche su proposta del Primo Ministro. Per quanto riguarda la nomina dei Ministri, ritengo che bisognerebbe fare la stessa cosa. Si tratta di capire se vogliamo escludere l'intervento del Capo dello Stato o se invece, come nel sistema attuale, la nomina e la revoca devono passare attraverso un decreto del Presidente della Repubblica, anche se sono sostanzialmente dovuti alla proposta del Primo Ministro.

La cosa importante, comunque, è che la legittimazione del Primo Ministro non sia diversa da quella della sua maggioranza, altrimenti si esce dal quadro del sistema parlamentare.

**Vincenzo Lippolis.** Ritengo che il *referendum* del 25 giugno abbia chiuso un'epoca, una fase del problema delle riforme costituzionali, però non ha esaurito completamente la questione, com'è evidente dal dibattito che si è svolto.

Si apre oggi, all'indomani del *referendum*, un nuovo capitolo: è emerso che l'assetto costituzionale necessita di alcuni ritocchi, ma le opinioni sono divergenti. Mi pare che emerga una posizione di totale chiusura sul fatto che qualche intervento debba essere fatto anche a livello di legislazione ordinaria.

A mio avviso, caratteristica di questa fase è una maniera nuova, diversa di esaminare il problema, aprendo un dialogo più serrato e più comprensivo delle ragioni dell'una e dell'altra parte. In questa chiave si è svolta e si sta svolgendo l'iniziativa della Fondazione.

## TAVOLA ROTONDA

**Pier Ferdinando Casini**, *Presidente della Fondazione*. Il referendum costituzionale del 25 giugno è stato una grande prova di democrazia. Gli italiani, con l'alto numero di votanti, hanno dimostrato sensibilità verso un tema complesso come quello delle riforme istituzionali, hanno dimostrato la volontà di partecipare e di decidere.

Se possiamo rallegrarci di questo, non possiamo però nasconderci che l'intera vicenda pone ai partiti problemi sui quali la riflessione è doverosa e, a mio parere, deve essere pacata e realistica.

Primo problema: gli italiani hanno inteso solo respingere il progetto di revisione costituzionale sottoposto al loro giudizio oppure hanno implicitamente manifestato la volontà di non modificare la nostra Costituzione? Personalmente sono totalmente d'accordo con il presidente Napolitano quando dice che l'ancoraggio e i lineamenti essenziali della Costituzione non si identificano con un mero conservatorismo e invita le forze politiche a verificare la possibilità di giungere a riforme che ottengano un largo consenso. Vi sono ragioni profonde che spingono in questa direzione, a non ritenere che il lungo, faticoso dibattito sulla modernizzazione delle nostre istituzioni possa essere ora archiviato come irrilevante e dimenticato. Certo, la Costituzione del 1947 è ancora vitale; nei suoi valori si riconosce e si identifica il popolo italiano, è il fondamento della nostra vita democratica, la garanzia delle nostre libertà e dei nostri diritti. La nostra Costituzione è sempre quella approvata dall'Assemblea costituente, ma è anche cambiata, perché vi sono stati interventi che ne hanno mutato il testo. Basta pensare al Titolo V. Ma è cambiata in maniera più sottile, meno evidente, e tuttavia più profonda. Norme rimaste formalmente identiche hanno assunto un diverso significato per il mutare del contesto storico-politico nel quale trovano applicazione o per il mutamento di altre parti dell'ordinamento. Faccio solo un esempio: il diverso valore che assumono i *quorum* deliberativi ed elettivi previsti dai Costituenti in relazione a una realtà di proporzionalismo puro, applicati oggi in un sistema maggioritario bipolare. È evidente l'attenuarsi della loro funzione garantista ed è altrettanto evidente che è nel quadro di questo fenomeno più generale che si iscrive la proposta di alzare a due terzi il *quorum* per la revisione costituzionale.

Vi è dunque un'esigenza reale di aggiornare la Parte Seconda della Costituzione, di sottrarla all'aura di transitorietà che da troppi anni la avvolge. Vi è l'esigenza – a mio parere – di limare lì dove le norme non sono più in consonanza con la realtà, di consolidare a livello di regole costituzionali mutamenti profondi già avvenuti o in evoluzione nel sistema politico. Quando qualcosa si inceppa nei meccanismi istituzionali non possiamo continuare a ripetere il ritornello che siamo in una fase di transizione e poi non fare nulla. Non si tratta di rifare la casa comune dalle fondamenta, ma di renderla più vivibile.

All'alta partecipazione degli italiani al referendum va data una risposta non in termini di pura conservazione, ma in positivo, ponendo mano a un'opera di modernizzazione che al Paese non è indifferente, che anzi risponde a tensioni ideali di rinnovamento che tuttora lo percorrono. Il modo migliore di salvaguardare la nostra Costituzione è di evitare che essa risulti superata in qualche parte e non più rispondente ai tempi che viviamo. Il miglior modo di affermare i suoi valori è di avere istituzioni efficienti in grado di realizzarle. Se vogliamo riprendere il cammino delle riforme è necessario definire, in un discorso di obiettivi e strumenti efficaci per perseguirli, merito e metodo dell'azione.

Il professor Onida diceva che non si fa altro che parlare di riforme; ma riforme purché sia non servono. Anch'io condivido il suo ragionamento: servono riforme utili. Mi pare che i punti su cui intervenire siano essenzialmente quattro: una revisione del vigente Titolo V, il sistema bicamerale, i poteri del Governo, lo Statuto dell'opposizione. Se si ha l'intelligenza di mettere da parte gli eccessi polemici della scorsa legislatura, ci si rende conto che le posizioni elaborate dai due Poli nel corso degli anni non si collocano a distanze siderali. Certo, vi sono significative differenze, ma vi è una sostanziale condivisione degli obiettivi da raggiungere, un nucleo attorno al quale è possibile

pensare di costruire una intesa.

Quanto al regionalismo, è indispensabile e urgente correggere errori e storture della riforma del 2001, un punto ampiamente dibattuto già oggi. Sullo sfondo dei problemi del regionalismo rimane quello che mi pare decisivo per avviare un nuovo rapporto tra centro e periferia, il federalismo fiscale. Ma in questo campo si tratta di attuare quanto già scritto in Costituzione, più che immaginare nuove modifiche.

Un'esigenza che per più ragioni si impone è il superamento del bicameralismo paritario. L'attuale Senato non assolve alla funzione tipica delle seconde Camere nei sistemi federali o regionali, vale a dire la rappresentanza delle autonomie territoriali, e può essere fonte di instabilità per il formarsi di una maggioranza politica diversa da quella della Camera. La stessa funzione di raffreddamento delle decisioni proprie del bicameralismo può essere realizzata anche al di fuori del modello di bicameralismo paritario.

La riforma del Senato è essenziale perché si colloca al crocevia degli interventi in materia di forma di Stato e di forma di Governo. Essa era stata già implicitamente ipotizzata nella legge costituzionale che nel 2001 modificò il Titolo V e che prevede solo l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con rappresentanti delle autonomie territoriali. L'aver introdotto un regionalismo avanzato senza risolvere stabilmente il problema della rappresentanza delle autonomie nel cuore delle istituzioni centrali dello Stato è uno dei più gravi difetti di quella legge, un segno della fretta con cui fu approvata.

Sul versante del Governo, si deve tener conto dell'evoluzione registrata in questi anni e del fatto che il corpo elettorale ormai designa una coalizione vincente e il suo *leader*. Appare quindi giusto rafforzare i poteri del Presidente del Consiglio per assicurare l'unità di indirizzo politico e amministrativo, farne un vero Primo Ministro sul modello di altre democrazie di antica tradizione. Va però evitata un'eccessiva rigidità. Le norme costituzionali devono avere la necessaria flessibilità per quanto attiene alla sostituzione del Premier nel corso della legislatura e per quanto attiene alla disciplina dello scioglimento anticipato.

Si devono meglio definire i poteri del Governo in Parlamento, perché esso abbia a livello costituzionale le garanzie di sviluppare il suo programma senza deprimere il ruolo delle Camere. La mancanza di una chiara disciplina su questo punto si risente spesso in vicende nelle quali il Governo lamenta inutili impacci alla sua azione e l'opposizione l'impossibilità di ogni dibattito; e il copione non muta anche se si invertono i ruoli degli attori politici.

Infine, lo Statuto dell'opposizione. Ribadisco l'opinione che ho espresso in passato: in questa materia i regolamenti parlamentari sono importanti, ma incontrano limiti ben precisi. La definizione di un vero Statuto dell'opposizione non può non trovare la sua collocazione a livello costituzionale. Gli strumenti per definirlo fanno spesso riferimento ad esperienze straniere, come la presidenza delle Commissioni di inchiesta affidata alla minoranza o il ricorso diretto delle minoranze parlamentari alla Corte costituzionale. Voglio però sottolineare due aspetti. Al primo ho già accennato: è quello della revisione dei *quorum* delle votazioni parlamentari per aggiornare la funzione garantista in un sistema maggioritario bipolare. Ricordo in particolare che da Presidente della Camera mi espressi in favore di un'elevazione dei *quorum* per l'elezione dei Presidenti d'Assemblea.

Il secondo è quello della verifica delle elezioni. Non ci sentiremmo tutti più sereni se fosse previsto un secondo grado di giudizio di fronte a un'autorità giurisdizionale invece di lasciare ogni potere di decisione alla maggioranza di turno?

Un accenno a un tema che ha attirato molta attenzione nel corso della campagna referendaria: la riduzione del numero dei parlamentari. Non penso che la questione debba essere messa da parte ora che il *referendum* si è celebrato. I cittadini meritano una risposta. La soluzione deve essere individuata senza cedere a una superficiale demagogia antiparlamentarista, ma nello sforzo di trovare una dimensione ottimale delle Assemblee rappresentative in relazione ai loro compiti. È un problema che non riguarda solo il Parlamento, ma tutti i livelli della rappresentanza.

Noto incidentalmente che, a seguito della riforma regionalistica, ben otto regioni delle nove che si sono date un nuovo Statuto hanno significativamente aumentato il numero dei consiglieri regionali. È giustificata questa scelta?

Rimane il problema del metodo. Varie opinioni sono già state espresse sugli strumenti procedurali per realizzare la riforma. L'utilizzazione della procedura dell'articolo 138 per interventi puntuali differenziati (e qui si collega la proposta di elevare il *quorum* per la revisione); una Convenzione con funzioni redigenti del tipo di quella per l'elaborazione della Costituzione europea; un'Assemblea costituente. La scelta tra queste strade è correlata all'ampiezza dell'intervento riformatore che si intende adottare, poiché è chiaro che la continuità o la discontinuità con l'attuale assetto costituzionale già di per sé ci indirizzano da una parte o dall'altra. Non credo che si possa convocare una Assemblea costituente se non si vuole rifondare l'intero patto costituzionale, così come il normale procedimento di revisione può rivelarsi inadatto a riforme estese e complesse.

Il discorso sul metodo rischia di essere fuorviante se affrontato isolatamente, se non è collegato strettamente a quello che si intende fare. È necessario intenderci preliminarmente almeno in via di massima su quello che vogliamo, su quali riforme fare. Altrimenti torneremo a dividerci subito dopo aver compiuto i primi passi.

Un punto però mi pare pregiudiziale a tutto e su di esso bisogna essere molto chiari: da parte di tutte le forze politiche deve essere cambiato lo spirito con il quale il problema delle riforme costituzionali viene affrontato. Diciamo oggi non più riforme a maggioranza. Ma che cosa significa concretamente questa affermazione?

Per me vuol dire che la Costituzione non può essere terreno di lotta politica contingente. Non vi può essere un uso politico della Costituzione e del tema della sua riforma. Le riforme costituzionali devono uscire dalla azione di Governo, non devono più essere il collante di accordi governativi o essere strumentalizzate in funzione elettorale. Anzi mi pare necessario che si esca dalla stessa logica degli schieramenti e che ogni partito dia il suo contributo di idee in piena libertà. Per procedere non dobbiamo attendere che si formalizzi la posizione del Governo, del centrosinistra o del centrodestra. La sede di confronto deve essere ed è il Parlamento, e in questa sede dobbiamo sviluppare un dibattito aperto.

Solo procedendo in questo modo potremo recuperare il significato vero di questo dibattito, che peraltro è stato autorevolmente avviato questa mattina da parte del presidente Violante nella sede istituzionale della Commissione Affari costituzionali. La Fondazione ha voluto offrire in termini preliminari un'occasione in più agli illustri esponenti del mondo accademico e alle autorità politiche presenti a questa tavola rotonda.

**Fausto Bertinotti**, *Presidente della Camera dei deputati*. La presenza e l'introduzione del Presidente della Fondazione mi libera provvisoriamente dal mio ruolo di Presidente, ma non ne approfitterò.

Vorrei fare qualche considerazione per sottolineare l'utilità di confronti come quello di oggi. Penso che non sia improprio partire da un'opzione di fondo tra due tradizioni costituzionali. Spesso c'è stato un elemento fuorviante che ha fatto ritenere che ci fossero sostanzialmente due partiti in contesa, l'uno legato alla tradizione e l'altro di rottura con la stessa. In realtà, a me pare che si sono confrontate una tradizione lunga – quella della Costituzione del '48 come Costituzione di grande peso e gittata storica, che consente un intervento conservativo ed evolutivo ma non una sua rottura, che ha avuto un lunghissimo corso e si è avvalsa delle mutazioni che sono avvenute nella Costituzione materiale del Paese, quasi a potenziare ulteriormente l'impianto costituzionale del '48 – e una tradizione breve, che nasce negli anni '80 e muove dall'ispirazione secondo la quale quella Costituzione si sarebbe venuta determinando come inadeguata al processo di modernizzazione che ha investito il Paese e alla sua collocazione nei processi di integrazione europeo e mondiale, tanto da configurare la necessità di una soluzione di continuità. La vulgata ha tradotto questa ispirazione nel passaggio dalla prima alla seconda Repubblica.

Sulla base del voto espresso dal popolo italiano, è arrivato il momento di compiere un bilancio ai fini di riposizionare la discussione fra queste due tradizioni. A mio avviso, la tradizione breve, quella avviata negli anni '80 e ispirata alla soluzione di continuità, perde. Perde per responso elettorale e perché non aveva le basi fondative per alimentare una vera e propria nuova stagione costituente. Perde anche – e questo è il secondo punto che vorrei far osservare – perché in confronto alla tradizione revisionistica la Costituzione del '48 ha mostrato una forza inaspettata anche da parte di molti sostenitori della tradizione lunga. La Costituzione ha rivelato un grande peso e una grande presa nel Paese.

Anche il presidente Casini ha ricordato – e lo dico senza alcuna vena di strumentalità – il carattere potente della Prima Parte della Costituzione e l'impossibilità *rebus sic stantibus* di distanziarsi da quella ispirazione come elemento formativo del patto di cittadinanza italiano e della vita e della vitalità della Repubblica democratica italiana.

Se anche ne leggiamo più direttamente gli elementi costitutivi, notiamo che alcuni articoli della Costituzione, piuttosto che essere offuscati dal processo di modernizzazione obliqua che il Paese sta vivendo, sono esaltati e posti come luoghi, come grandi cattedrali di riferimento per interpretare il segno dei tempi e intervenire su di esso. Penso al peso che è venuto riprendendo l'articolo 1 della Costituzione, per lungo tempo considerato quasi un elemento fisiologico tale da non richiamare un'esigenza di ulteriore riflessione. I processi di precarizzazione che hanno investito il mondo del lavoro e gli elementi di insicurezza, incertezza e smarrimento di senso che essi hanno prodotto ripropongono l'articolo 1 come una grande idea di organizzazione della società, piuttosto che come un articolo decaduto, di un tempo lontano.

Non ho bisogno di richiamare come è diventato terreno di contesa, tanto la sua autorità era prorompente, l'articolo 11 della Costituzione, che racchiude l'ispirazione di pace della Repubblica italiana.

Non vorrei insistere sull'articolo 3 della Costituzione, che a me sembra un'ispirazione di costruzione programmatica straordinaria che, di fronte a un'Europa che vede accrescere le disuguaglianze, seppure su un terreno per molti versi inedito, e che vede nascere addirittura scuole sociologiche per indagare i nuovi terreni della disuguaglianza e della povertà, ripropone il carattere forte di questa costruzione.

Questi elementi hanno mostrato una loro vitalità al punto che – è una pura testimonianza personale – alcuni di noi hanno avuto la possibilità di vedere inverata questa profondità anche in fenomeni di partecipazione di massa, quand'anche attraversati dalla contesa politica. Testimonio semplicemente che l'anno scorso l'affluenza a un anniversario della Costituzione italiana in piazza del Duomo era impressionante, come se quella Costituzione – non sto dando un giudizio di valore – fosse vissuta e

agitata come una bandiera politica, politico-generale, come una fuoriuscita della politica dalla ragione contingente, congiunturale, per abbracciare un'idea, anche se in quel caso conflittuale, di grande scena di fondo.

Inoltre, a favore dell'opzione della lunga tradizione c'è anche la constatazione – che, secondo me, siamo obbligati a fare – che oggi a fronte di questa monumentale costruzione costituzionale non esiste una temperie culturale adeguata a una nuova stagione costituente. Diceva un giurista molto importante che le grandi costituzioni si fanno quando si vince una rivoluzione o si perde una guerra. L'insuccesso della Costituzione europea e la sua sostanziale riduzione a trattato costituzionale sono indicativi dell'incertezza dei tempi, dal punto di vista di affrontare l'impresa di una nuova stagione costituente. Lo dico a maggior ragione perché, a mio modesto parere, i problemi ci sarebbero, ma non ci sono le soggettività culturali adeguate, la temperie e neanche quel grado di coesione necessario ad affrontare con spirito unitario una costruzione necessariamente così vocata come è una Costituzione, un patto di cittadinanza.

I problemi dunque ci sono; ne cito alcuni. La questione della cittadinanza, per come viene posta dalla presenza di un fenomeno inedito come quello dell'immigrazione; il passaggio del Paese da Paese di emigrazione a Paese di immigrazione comporterebbe una riflessione sull'orizzonte della cittadinanza medesima, tanto più a fronte della pluralità di etnie, religioni e culture. La questione delle biotecnologie e, più in generale, della dimensione bioetica dei problemi, con una scienza che con il passaggio dall'intervento sull'inorganico a quello sull'organico lancia una sfida anche nei processi produttivi e riproduttivi, comporterebbe una riflessione anche di senso sulla vita e sulla morte, sui grandi interrogativi. Il passaggio e lo sbalzo delle tecnologie, che ci hanno portato a configurare quella che viene chiamata – secondo me in maniera mal definita – economia della conoscenza, propongono di declinare il tema della democrazia e del lavoro in termini che richiedono l'apertura di spazi fin qui sconosciuti. Secondo me, tali temi vanno messi in agenda e affrontati senza la presunzione di racchiuderli in una stagione costituente, essendo immatura anche in Italia l'opportunità di fare questa discussione con un grado minimo di coesione, che testimoni la possibilità di un'attesa di risultato.

In realtà, se si considera la sfera più limitatamente politica, su ognuno di questi problemi si produrrebbero scontri, sicché la stagione invece che unire sarebbe destinata a dividere; a meno di assumere la modestia e il realismo dei tempi medio-lunghi e la dislocazione di questa ricerca sul terreno non dico semplicemente scientifico, ma delle conoscenze e delle esperienze. In tal modo si determinerebbe una maturazione di questi stessi temi, senza precipitare in uno scontro fra i sostenitori di una sorta di riduzionismo democratico e i sostenitori, in cui militerei, di un allargamento anche poderoso della democrazia.

Penso che si parte bene se si assume l'idea che si sia chiusa una stagione e che sia necessaria una pausa di riflessione, da mettere a frutto per ripartire dai problemi del Paese e dal rapporto imperfetto tra l'emergere di tali problemi e la capacità delle istituzioni, della politica, di affrontarli. Una pausa di riflessione consentirebbe una inchiesta sullo stato del Paese e sugli elementi di inadeguatezza dell'organizzazione delle conoscenze ai fini di prendere le decisioni. Ritengo che si sia scarsamente riflettuto su questo elemento. Spesso mancano gli elementi di conoscenza condivisa. Ci sono lunghissime discussioni sulla diplomazia delle relazioni, ma non su come viene istruito un processo, su come vengono allargate e messe in relazione fra loro le conoscenze, in modo che su quella base si possa intraprendere un processo decisionale più convincente.

Allora abbiamo concluso e non c'è nulla da fare subito? No, penso che resti un campo aperto anche all'intervento immediato della politica nelle istituzioni. Per farlo tuttavia, come propongono importanti studiosi di questa materia, bisogna liberarsi dall'idea che il potere costituente sia immanente, attivabile in qualunque momento, nella quotidianità e nella ordinarietà dei processi. Il potere costituente è una risorsa rara e va attivata solo in certi periodi storici, a certi livelli di soggettività politico-culturale registrabile e di fronte alla maturazione di certi problemi.

Quando il potere costituente non è immediatamente attivo, resta il campo delle modifiche ammissibili dalla Costituzione vigente, cioè delle modifiche puntuali, specifiche, attinenti a un

determinato istituto. Questo compito mi sembra assai importante in questa legislatura e non è affatto residuale, accanto all'esplorazione di campi più impegnativi, attraverso il potenziamento dell'articolo 138, in modo che tutti siano garantiti in questa ricerca, e facendo centro sul Parlamento e sulle istituzioni. Mi pare evidente che un intervento sul Titolo V e sulle caratteristiche del Senato sia necessario, interno ad uno spazio reale alla portata della politica, senza implicare il potere costituente, in una condizione in cui torni ad essere valorizzato il Parlamento. Secondo me, questa è una delle prime condizioni per ricostruire una cultura costituzionale adeguata al nostro tempo.

**Gianfranco Fini**, *Presidente di Alleanza Nazionale*. Introducendo il convegno, il presidente Casini poneva una domanda retorica; inizierò le mie riflessioni partendo da quella domanda e tentando di dargli una risposta.

La domanda – retorica nel senso letterale della parola, cioè un invito a rispondere a un quesito di fondo, non che fosse fuori luogo – chiedeva se il *referendum*, di cui tutti abbiamo sottolineato l'importanza non foss'altro che per una partecipazione al voto così massiccia e così convinta, ha dimostrato in modo inequivocabile che gli italiani non vogliono riformare la Carta costituzionale.

Francamente non darei una risposta positiva, perentoria e quindi tale da porre fine al dibattito che nel corso degli ultimi 15 anni si è più volte sviluppato. In certi momenti sembrava fosse sul punto di determinare per davvero delle riforme; poi per tutta una serie di ragioni non ha portato modifiche sostanziali della Carta costituzionale.

Credo che gli italiani, partecipando al voto, abbiano espresso con la loro scelta una volontà che non è connessa al contenuto della riforma che la maggioranza della passata legislatura aveva approvato in Parlamento o meglio non è connessa a tutti i 54 articoli che avevamo modificato. Lo dico in termini molto diretti ed espliciti: il *referendum* è stato vissuto dalla pubblica opinione come il terzo momento di aspro confronto politico tra le parti in un arco breve di tempo.

Non generalizzo, non dirò mai che tutti coloro che sono andati a votare e magari anche qualcuno che è rimasto a casa non conoscevano l'impianto della riforma che il centrodestra aveva sottoscritto e poi fatto approvare, ma credo di non andare molto lontano dalla verità se dico che sul tema delle riforme istituzionali si sviluppa, a monte in Parlamento e a valle nel quesito referendario, un aspro confronto tra le parti. È evidente che quando si chiamano gli elettori a scegliere non si può chiedere loro di valutare i contenuti di una riforma con la precisione e l'accuratezza degli addetti ai lavori, dei costituzionalisti, degli uomini e delle donne che fanno parte delle Assemblee elettive.

Partendo da questa considerazione – nessuno si meravigli – ha ragione il presidente Bertinotti quando si domanda se c'è la temperie culturale per una stagione costituente. Se per stagione costituente si intende la definizione dei valori, dei principi, delle regole della casa comune, anch'io dico di no. Non abbiamo perso la guerra, non siamo reduci di una rivoluzione: siamo un popolo che vive in pace e, seppur tra forti contrasti politici e sociali, abbiamo valori e principi largamente condivisi. Uno degli elementi positivi dell'evoluzione degli ultimi dieci anni è la sostanziale adesione di tutte le parti politiche ai valori e principi della Prima Parte della Costituzione, anche da parte di coloro che sono eredi dei partiti che non parteciparono alla stesura materiale della Costituzione. Non si tratta di stabilire valori, principi e regole della casa comune, ma semmai – uso l'espressione utilizzata dal presidente Casini – di ammodernare le istituzioni per rendere più vivibile la casa comune.

Non dividiamoci sul fatto se sia oggi presente o meno la temperie culturale per una stagione costituente. Rispondiamo a una domanda molto più banale: perché non riusciamo ad ammodernare le istituzioni per renderle più in sintonia con le richieste dei cittadini? Per tentare di fornire una risposta costruttiva occorre avere l'onestà intellettuale di dire una cosa un po' originale, non dico politicamente scorretta, ma non sempre la si dice quando tra di noi si parla di riforme costituzionali. Dico "tra di noi" perché c'è un mondo accademico, culturale e politico avvezzo a discutere di queste questioni, che poi non riesce quasi mai a tradurre le conclusioni a cui giunge in realizzazioni durature, condivise dalla pubblica opinione.

È vero che il contenuto delle riforme istituzionali non può essere la bandiera di una parte sull'altra. Come ho detto, ritengo che gli italiani hanno vissuto il *referendum* come il terzo momento dello scontro politico, in ragione della scelta del centrodestra di trovare un'intesa nel suo seno per una riforma, vista l'impossibilità di giungere a un dialogo costruttivo con l'allora opposizione. Coloro che dicono che le riforme istituzionali non possono essere la bandiera di una parte che viene innalzata sul pennone dell'istituzione repubblicana come se dovesse essere seguita anche da coloro che non fanno parte di quella parte politica, dicono una cosa verissima; però bisogna prestare

attenzione. È una cosa vera, ma rischia di essere un'affermazione che ci allontana dall'obiettivo, che a parole vogliamo raggiungere tutti, di riforme condivise.

Cerco di spiegarmi. Le riforme non dovrebbero essere la bandiera di una parte, ma dovrebbero essere viste e pensate per far funzionare meglio le istituzioni e quindi per rispondere ai problemi reali dei cittadini. Da almeno 15 o 20 anni il tema delle riforme istituzionali è diventato importante, a volte centrale, nello scontro politico. Quali riforme, quali istituzioni? L'argomento non può essere scisso dalla passione, dalla partecipazione e per certi aspetti dalla identità delle forze politiche.

In termini ancora più netti, pensate davvero che il contenuto delle riforme sia neutro rispetto all'identità politica dei soggetti, che hanno un consenso di tipo elettorale? Non può essere così: se derubriamo le riforme a una sorta di *restyling* minimalista delle istituzioni, possiamo dar vita a dei ritocchi, ma difficilmente daremo vita a riforme.

Da questa considerazione ne discende un'altra. Sottoscriverei l'espressione "impegniamoci per riforme che rispondano meglio ai problemi dei cittadini, evitiamo di alzare la bandiera di una parte sull'altra, come se alzando quella bandiera si determinasse un risultato politicamente a favore della parte che, in ragione delle alterne maggioranze, riesce a innalzare la bandiera". Tuttavia denuncerei questa stessa espressione come una risposta tutto sommato di tipo retorico. Nella mia cultura politica nessuno mi convincerà mai che per dare una risposta in sintonia con le esigenze reali dei cittadini, un modello quale la Repubblica francese sia peggiore rispetto al modello, scelto in altri momenti, dell'attuale ordinamento repubblicano italiano. Non è tatticismo né arroganza della parte politica che di volta in volta è maggioranza tentare di far prevalere l'opzione culturale alla base di un'identità politica anche in materia di riforme delle istituzioni. Se non partiamo da questo concetto, secondo me, rischiamo di avviare l'ennesimo dibattito interessantissimo in cui si finisce per scontrarsi, come è accaduto negli ultimi 20 anni.

Quindi non c'è il tatticismo esasperato di una forza politica che pur di trovare un compromesso dà vita a una riforma purché sia. Bisogna fare una riforma utile, certo, ma utile in ragione di che cosa? In ragione della capacità di quella riforma di dare risposte reali, concrete ai problemi dei cittadini e quindi – questo è il compito delle culture politiche – utile perché discendente da modelli che, a torto o a ragione, sembrano o sono più efficienti di altri.

Se si segue questo schema, prima ancora di cominciare non dovremmo dividerci almeno per quanto riguarda la ricerca dello strumento procedurale. Non è tempo di convenzioni né di assemblee o di organismi; se c'è la volontà, non c'è ombra di dubbio che lo strumento sono le commissioni preposte, cioè le Commissioni affari costituzionali. E prima ancora di verificare se nelle commissioni preposte c'è o meno la volontà di dar vita a riforme che facciano funzionare meglio le istituzioni e diano risposte tempestive e moderne ai problemi dei cittadini, dobbiamo domandarci se c'è volontà da parte delle forze politiche. Qual è il rapporto che oggi lega non le forze politiche e le riforme, ma la maggioranza che sostiene l'attuale Governo e il tema delle riforme?

Oggi nella sua introduzione in occasione dell'avvio di dibattito in Commissione Affari costituzionali, il presidente Violante ha richiamato il pensiero del presidente Amato, che disse che il rapporto tra le riforme e la politica è più relativo al Parlamento che al Governo. Non voglio fare l'impertinente, colui che essendo oggi all'opposizione fa il Pierino, ma noi siamo in una fase in cui il Presidente del Consiglio ha una maggioranza che è diventata tale anche perché ha presentato agli elettori un programma che, a differenza di quel che avevano fatto altre coalizioni, aveva ben chiaro quale assetto istituzionale avrebbe tentato di disegnare qualora diventasse maggioranza.

Oggi il Governo non è neutro rispetto al tema delle riforme. Se così è – e non credo che si possa smentire quello che è stato scritto nel programma dell'Unione – si chiede all'attuale opposizione di convergere sulle posizioni, perfettamente legittime, dell'attuale maggioranza, ma non credo che si possa parlare di stagione costituente o di riforme condivise. Tutt'al più si può parlare di un minimo comun denominatore che in qualche modo viene riconosciuto adeguato da tutti. Allora non illudiamoci, non illudiamo la pubblica opinione, non attiviamo il dibattito sulle grandi riforme condivise, ma diciamo secondo verità che si tratta di dar vita a qualche piccolo ritocco.

Nello stesso momento in cui non si svela il nodo che c'è tra l'attuale maggioranza di Governo e il contenuto delle riforme, l'attuale maggioranza, sulla base del programma presentato agli elettori e con cui ha vinto le elezioni, si considera autosufficiente sul tema delle riforme? Se si considera autosufficiente, ammesso che si possa fare un parallelo tra le riforme costituzionali e le politiche internazionali, si potrebbe aggiungere: dando vita a una larga maggioranza, a un'intesa *bipartisan*. È una scelta legittima; forse ho capito male, ma non credo che sia la scelta del centrosinistra. Se così non è, attenzione: se si considera anche solo uno dei quattro punti posti dal presidente Casini (Titolo V, bicameralismo, forma di Governo, Statuto delle opposizioni) – lungi da me l'idea di ridisegnare in modo organico e globale la Costituzione – se la maggioranza non si considera autosufficiente sul tema delle riforme ed è disponibile a dialoghi serrati per avere maggioranze più ampie – a tal punto che qualcuno ipotizza di rendere più restrittivo l'articolo 138 su uno solo di questi quattro argomenti, forse Statuto delle opposizioni a parte – non è retorico fare una domanda iniziale per capire se ci sono le condizioni per tentare di fare una cosa seria oppure se tutti stiamo prendendo del tempo, sapendo che la montagna partorirà il topolino. Cosa accade? Non è una domanda provocatoria: conoscete meglio di me la condizione politica del Senato della Repubblica. Cosa accade nel momento in cui si dà vita ad una intesa sulla riforma del Titolo V, la cosa più urgente da fare?

Il vero nemico del pacchetto Bersani non sono i tassisti, ma il modo con cui sono state ripartite le competenze nella riforma del Titolo V. Credo che le regioni non accettino di vedersi espropriata una competenza che in termini politici sarà di Mastella, ma per gli ordini professionali e per il commercio a Costituzione vigente spetta alle regioni, non al Governo. Partiamo dal Titolo V e troviamo un'intesa che dà vita a una riforma e rispondiamo finalmente in modo efficiente e funzionale alle esigenze del cittadino.

Se poi, non dico una parte dell'attuale maggioranza, ma due o tre senatori dicono che non si può dar vita a una maggioranza che non sia autosufficiente sul tema delle riforme, cosa accade? In un momento in cui, come uomo d'onore, il Presidente del Consiglio o chi qui lo rappresenta dice che sul tema delle riforme la maggioranza non è autosufficiente, a mio avviso, abbiamo tutti il dovere di discutere seriamente sul Titolo V, sulla forma di Governo e su tutto il resto, in attesa di un'affermazione che non può essere soltanto giornalistico-comiziale, ma che va fatta nell'Aula del Parlamento, dove si inizia a discutere.

In assenza di questa affermazione, sarò scettico o prevenuto, ma non credo affatto che nell'attuale temperie politica si possa avviare una discussione tale da portare non tanto a una grande riforma, ma nemmeno a quelle riforme minimaliste di cui tutti ravvisiamo la necessità.

Mi auguro che il mio intervento in questa sede serva almeno agli esponenti della maggioranza per fornirmi una risposta, se lo vorranno.

**Dario Franceschini**, *Presidente del Gruppo parlamentare L'Ulivo*. Ringrazio la Fondazione per questa iniziativa che ci consente di parlarci e capirci, come in parte è già avvenuto questa mattina nella sede istituzionale propria, la Commissione Affari costituzionali, prima di avviare una discussione sul merito per comprendere se esistano le condizioni di un confronto parlamentare che produca qualche risultato sul tema delle riforme istituzionali. Alle nostre spalle abbiamo vent'anni di insuccessi: il tema è partito all'inizio degli anni '80 con strumenti parlamentari creati appositamente per riforme costituzionali rilevanti, per ridiscutere nel complesso la Seconda Parte della Costituzione, ma i risultati non ci sono stati.

Il *referendum* ha segnato l'inizio di questa legislatura: in qualche misura, la campagna elettorale è continuata fino al *referendum*. Ora si può cominciare la legislatura, ma anzitutto dobbiamo capire se nel rapporto tra maggioranza e opposizione esistono le condizioni per fare qualcosa o se invece continuiamo a parlare di riforme per abitudine, ma convinti in fondo al cuore che ne parleremo soltanto e non concretizzeremo nulla di preciso. Anche l'intervento del presidente Fini è andato in questa direzione: ragionare sulle cose possibili è utile in termini sia di strumenti sia di obiettivi delle riforme.

Non c'è dubbio che le grandi riforme costituzionali hanno come prerequisito il cosiddetto clima costituente, a cui ha fatto riferimento il presidente Bertinotti e di cui non c'è stata traccia negli ultimi anni. Tutti i tentativi, anche quelli partiti nobilmente, si sono arenati rispetto all'incapacità di distinguere il confronto sulla scrittura delle regole dal dibattito politico quotidiano.

La Bicamerale, che ha rappresentato il momento in cui si è arrivati più avanti nel confronto tra i poli, si era conclusa positivamente con un voto che aveva tagliato trasversalmente due schieramenti e con un'intesa possibile sulla forma di Governo. Il processo si è arenato perché a un certo punto le esigenze della politica contingente hanno prevalso sulla possibilità di scrivere le regole insieme.

Credo che quello che diceva il presidente Fini poco fa non sia del tutto vero: il clima costituente non serve soltanto per riscrivere i valori fondanti di una Carta costituzionale, è necessario per consentire ai due schieramenti di scrivere insieme anche le sole regole della convivenza democratica, che determinano la vita delle istituzioni e vanno scritte con un'intesa tra maggioranza e opposizione. Quindi occorre la capacità di distinguere tra lo scontro politico quotidiano e il fatto che nelle stesse ore o negli stessi giorni ci si mette a scrivere le regole insieme.

In questi anni abbiamo smarrito tale capacità. Oggi, molto in piccolo, abbiamo cercato di affrontare il voto sui componenti del Consiglio Superiore della Magistratura e domani ci sarà il voto per un componente della Corte costituzionale proposto dall'opposizione, senza essere condizionati dal dibattito sui decreti che si svolge in Aula o dall'ostruzionismo, semplicemente riconoscendo che si tratta di due piani diversi.

Questo è il clima che non siamo riusciti a instaurare negli ultimi anni, a prescindere dalle responsabilità. Non c'è dubbio che quel clima, che serve per scrivere le regole della convivenza e non i valori, nella storia si trova più facilmente dopo le rotture, non soltanto le rivoluzioni e le guerre, cioè quando si avverte l'urgenza che porta ad accantonare lo scontro quotidiano e fa mettere insieme per la scrittura delle regole.

Probabilmente l'attimo fuggente, il momento che è sfuggito, è stato nel 1992-'93, quando l'insieme di diversi elementi (la caduta del muro di Berlino, i fatti di tangentopoli, la nuova legge elettorale maggioritaria) ha rappresentato senza dubbio a una rottura. Sbagliando, con un linguaggio che non ha fondamento né storico né giuridico, quel momento è stato definito come il passaggio dalla Prima alla Seconda Repubblica; forse era il momento in cui ci si poteva consapevolmente mettere insieme per recuperare quel clima. Dopo quel momento è stato tutto condizionato dalle vicende politiche quotidiane.

Sarebbe utile mettere in fila alcuni principi, per capire se siamo d'accordo. In primo luogo, il principio dell'intesa: le regole della convivenza democratica – che sono rappresentate anzitutto dalla Costituzione ma anche da altre cose, come la legge elettorale – si scrivono soltanto con un'intesa tra maggioranza e opposizione, non con un dialogo. Ne abbiamo parlato molto nella scorsa legislatura,

ma non è un problema di dialogo o di confronto. La questione è se vogliamo vincolarci al principio che si cambiano le regole della convivenza solo se lo fanno insieme maggioranza e opposizione. Questo principio è stato violato con la riforma costituzionale bocciata dagli italiani nel *referendum* e con la legge elettorale. E abbiamo sbagliato anche noi, ma in una misura completamente diversa; ci tengo a precisarlo: sono due cose non comparabili. Rispetto alla richiesta dei Presidenti delle regioni di modificare il Titolo V per poter rivedere gli Statuti, sarebbe stato più importante rispettare il principio. Credo che su questo punto siamo d'accordo, a parte il fatto che oggi siamo maggioranza o domani possiamo essere opposizione. Queste elezioni hanno portato alcuni benefici, come capire che è nella normalità passare dal Governo all'opposizione e viceversa. La scrittura delle regole non può essere condizionata dal ruolo che si ricopre in quel momento: le legislature, se va bene, durano cinque anni, mentre le regole devono durare un po' di più.

Dunque, siamo d'accordo a vincolarci a questo principio? Alla domanda del presidente Fini, se la maggioranza pensa di essere autosufficiente e di realizzare il proprio programma, rispondo di sì. Pensa di realizzare il proprio programma, prima del quale sta scritta una cosa molto chiara, sottoscritta da tutta la coalizione: la Costituzione si cambia insieme. Abbiamo detto che le riforme costituzionali si fanno soltanto attraverso un'intesa tra maggioranza e opposizione; il primo punto che proponiamo è una modifica dell'articolo 138, lo strumento per la modifica della Costituzione, prevedendo il *quorum* dei due terzi dei componenti nella seconda votazione. Al di là delle volontà politiche che cambiano, questo strumento garantisce il principio che diciamo di voler rispettare, rendendolo norma costituzionale.

Vorrei soffermarmi sui punti fermi sui quali ritengo utile confrontarci. Innanzitutto, c'è bisogno di completare la riforma del Titolo V, di lavorare sul sistema bicamerale, di rafforzare il ruolo e le funzioni del Governo. Almeno bisogna completare le riforme fatte. Da questo punto di vista, siamo disponibili a migliorare il Titolo V, che torna ad essere o resta a Costituzione vigente.

In secondo luogo, nella scorsa legislatura mi sono occupato di riforme istituzionali: ho avuto la sensazione, che credo abbiano tutti quelli che se ne sono occupati, che questi argomenti non interessano, non arrivano all'opinione pubblica. Credo che, da questo punto di vista, gli italiani abbiano dato una prova di maturità straordinaria, nel senso che quando vengono chiamati a votare capiscono bene la differenza tra un voto e l'altro e quando il *referendum* è uno strumento adatto o sbagliato in relazione a un certo obiettivo. La partecipazione al voto dell'ultima domenica di giugno in quelle dimensioni e con quella distribuzione territoriale ha dimostrato che gli italiani hanno capito che la Costituzione è una cosa importante e vera, non per accademici o addetti ai lavori che non hanno altro di cui parlare.

Come centrosinistra, poi, abbiamo profondo rispetto per chi ha votato sì. Nei milioni di italiani che hanno votato sì non c'è soltanto lo scontro politico, a cui faceva riferimento Gianfranco Fini, ma c'è anche una domanda di cambiamento, che va ascoltata.

Terza questione: vogliamo vincolarci a un principio di intese larghe? C'è una disponibilità del centrodestra a ragionare su una revisione dell'articolo 138? C'è volontà di discutere su come evitare che la maggioranza del momento possa fare proprio uso e consumo della legge elettorale? Al di là degli effetti che può produrre, essendo la legge elettorale uno strumento approvato con legge ordinaria senza nessuna garanzia né nel *quorum* né nel percorso, se ci rassegnamo all'idea che alla fine di ogni legislatura la maggioranza approva una legge elettorale che immagina più conveniente – poi che funzioni o meno è un altro tema – condanniamo il Paese a una instabilità perenne e totale. Anche da questo punto di vista, sono state messe in campo alcune idee: ad esempio, si potrebbe ragionare su maggioranze qualificate per modificare la legge elettorale.

Quarto punto: siamo d'accordo che non è stagione di strumenti straordinari. Ragioniamo non su un cambiamento complessivo della Seconda Parte della Costituzione, ma su interventi su singole parti; certo non solo ritocchi di immagine. Quindi si può ricorrere agli strumenti ordinari, come le Commissioni affari costituzionali.

Quinto punto: se vogliamo salvaguardare quel patrimonio comune ancora fragile che è il bipolarismo italiano e riconoscere che il dialogo sulle riforme deve essere trasparente fra i due poli,

non deve esservi la tentazione da una parte e dall'altra di utilizzare lo strumento delle riforme per infilarsi nelle difficoltà dello schieramento avversario. Da parte nostra c'è la volontà di ragionare con il centrodestra; naturalmente chiediamo la stessa cosa a voi.

Se c'è questa disponibilità, perché non cominciamo dai Regolamenti parlamentari? Molte delle cose che non funzionano nel nostro ordinamento derivano dai Regolamenti parlamentari, non dalle leggi elettorali o dalla Costituzione. Come è giusto, i Regolamenti parlamentari si modificano con maggioranze qualificate. Abbiamo tutti la tentazione, a seconda dei momenti in cui siamo maggioranza od opposizione, di utilizzare gli strumenti possibili dei regolamenti per impedire a chi governa di governare o di utilizzare tutti gli stratagemmi possibili per governare forzando le interpretazioni, anche scavalcando le norme regolamentari. Non sarebbe più trasparente cominciare da questo punto?

**Giulio Tremonti**, *Vice Presidente della Camera dei deputati*. L'ultima volta in cui ho avuto l'onore di prendere la parola in questa sede è stato ai tempi della Bicamerale. Il mio intervento si basò su due proposte: introdurre un catalogo chiuso, un *numerus clausus* delle competenze dello Stato, e invertire il flusso finanziario, non dal centro alla periferia ma dalla periferia al centro. Così formulate, le due proposte furono definite dal Presidente del nostro comitato, il professore Elia, provocazioni inaccettabili.

Qualcuno invece le ha accettate e sono diventate testo della Costituzione vigente con delle varianti. La prima proposta, fare delle competenze dello Stato un *numerus clausus*, credo sia stata accettata in modo sbagliato. Il riequilibrio fatto ponendo enfasi e identificando la scelta dell'interesse nazionale è stato fatto solo successivamente. Su questo credo che vada un grosso merito a Gianfranco Fini e alla forza politica che lui rappresenta.

Per quanto riguarda la seconda proposta, il nuovo meccanismo di finanziamento, cioè il nuovo articolo 119, credo che sia stata una cosa positiva.

Approfitto dei minuti a mia disposizione per fare un catalogo dei passaggi che abbiamo fatto dopo la Bicamerale. Vi è stata anzitutto la “devoluzione”. Colgo l'occasione per raccontarvi la vera storia. Nel 1999 nessuno di noi aveva in mente di fare una cosa eversiva, una modifica fuori dalla Costituzione, una vera riforma della Costituzione. Nel vecchio testo del '47-'48, all'articolo 117 c'era una norma che alla fine del catalogo delle competenze diceva: altre competenze potranno essere aggiunte. Questo inciso identificava la devoluzione, il trasferimento di competenze dallo Stato alle regioni, come principio costituzionale. Dunque non sarebbe stata fatta una riforma, ma all'opposto una applicazione della vecchia Costituzione. Se si legge Calamandrei o altri, ci si rende conto che lo spirito era quello: le competenze che sarebbero state aggiunte – poi vedremo i contenuti – erano oggettivamente compatibili con la struttura della norma vigente, cioè il vecchio articolo 117, ultima parte del comma sulle competenze. Non c'era bisogno di una modifica in base all'articolo 138, era sufficiente una legge, poiché il percorso costituzionale era nel senso del trasferimento di ulteriori competenze.

Poi è seguito il Titolo V. Durante la campagna elettorale ho sentito ragionare tante volte in termini di “modica quantità”: solo cinque articoli. Sono 170 articoli! Perché il Titolo V non può essere capito e valutato se non insieme alla legge Bassanini: Titolo V e legge Bassanini sono due facce della stessa medaglia, compongono un unico *corpus* giuridico con il quale c'è stato un colossale spostamento dell'asse politico e di potere burocratico, di interessi e di valori rappresentati. Ma la combinazione della legge Bassanini e del Titolo V non è *entité negligeeable*: non facciamo la topografia normativa, solo cinque articoli; si tratta della forma costituzionale di una realtà sostanziale creata con la legge Bassanini. Si potrà dire che la realtà che prende forma e sostanza in questi termini è a sua volta storica, ma certamente prende una forma, una curva, una velocità e una forza che allora non erano conosciute o conoscibili. Secondo me, si tratta di una riforma straordinaria della Costituzione, non marginale. Per il futuro non credo che sia nell'interesse costituzionale un ragionamento come quello che fu fatto sul Titolo V: abbiamo solo quattro voti maggioritari, ma vi è il consenso delle regioni. O si applica la Carta costituzionale nella forma oppure questi percorsi ricordano tempi del cedimento dei meccanismi democratici.

In ogni caso, la combinazione della legge Bassanini con il Titolo V ha determinato un assetto delle competenze che credo tutti ritengono da riformare e che per certi versi è fortemente caotico: dall'energia alle infrastrutture, dalle professioni al trasporto locale.

Quello di cui stiamo discutendo, che poi ha contenuti positivi, è il decreto sulle liberalizzazioni: è una riedizione del decreto Bersani del '98. Che fine ha fatto quel decreto? Si è perso nella rete della regolamentazione. Figuratevi quanto si va a perdere nella rete rafforzata del Titolo V. Vi è solo una cosa che ritengo positiva in quella riforma: l'articolo 119, la riforma del meccanismo di finanziamento.

Poi viene il *referendum*. Nelle discussioni durante la campagna elettorale ho avuto la netta impressione che fossero allora, e sono ancora, più le cose che uniscono che quelle che dividono.

Nessuno ha mai pensato di modificare la Prima Parte della Costituzione. Potenziali effetti su quella parte sono e sarebbero stati solo collaterali e non voluti. Semmai modifiche alla Prima Parte della Costituzione provengono da altri fronti o da altri segmenti culturali. Nessuno ha mai pensato di spezzare l'unità economica del Paese, e infatti l'articolo 119 era fuori dal campo delle riforme.

Credo che tutti concordino sul fatto che il catalogo delle competenze del Titolo V va rivisto, perché ci spiazza nella competizione internazionale e rende molto difficile governare. Credo che ci sia un grande consenso – o comunque c'è stato nell'altra legislatura – sul Senato federale e che la Conferenza Stato-regioni non sia un sostituto ugualmente efficiente. Inoltre, ritengo che tutti concordino sul fatto che va rafforzato il potere del Governo. Al contrario non tutti concordano sulla modifica delle funzioni del Presidente della Repubblica. Mi permetto di far notare che in questi anni c'è stato un cambiamento costituzionale di grande forza, la creazione delle Authority. Non considero marginale attribuire al Presidente della Repubblica il potere di nomina nelle Authority. Francamente trovo distorta la rappresentazione secondo cui si voleva spezzare il meccanismo dei diritti, trasferendo alle regioni l'assistenza sanitaria. Sentenza della Corte costituzionale 4 dicembre 2002, n. 510: le regioni chiedono competenza esclusiva in materia di assistenza sanitaria e la ottengono dalla Corte.

Lo stesso è stato detto sulla polizia: la legge n. 24 del 2003 dell'Emilia Romagna prevede all'articolo 19 i segni distintivi, le caratteristiche delle uniformi, i distintivi dei segni di grado degli addetti alle funzioni di polizia. Sarebbero state costituzionalizzate cose che sono già nella realtà. Molta dialettica è stata fatta forzando i termini reali.

Come siamo adesso? Viviamo una fase storica con un'alta cifra, anche drammatica, di intensità di cambiamento. Il problema non è una Costituzione che invecchia, ma una nuova era che inizia. Però forse non è questa la sede e non è neanche questo il tempo. Sicuramente abbiamo una Costituzione che invecchia. Dirò una cosa che forse non è condivisa da tutti: il *referendum* ha trasmesso un segnale politico chiaro, ma – mi permetto di dire – non così forte come si rappresenta comunemente. Messo il *referendum* come quesito pro o contro la vecchia Costituzione, come difesa contro la barbarie, alla fine il consenso è stato espresso in ragione del 30 per cento. Questo deve essere oggetto di riflessione; credo che vi sia un tasso di consenso non superiore a quello che attualmente si riscontra per l'Unione europea. Se vogliamo conservare la vecchia Costituzione, dobbiamo lavorare per evitarne il logorio.

Un processo costituzionale simile è in atto in Germania. Se posso fare delle ipotesi di lavoro, fermo il meccanismo dei due terzi – concordo su quanto è stato detto da Casini, Bertinotti, Fini e Franceschini – siamo vincolati a un programma elettorale che ha contenuti espressi anche nel testo della nostra riforma. Certamente, dobbiamo prendere atto del voto popolare, del cammino, dell'evoluzione che c'è stata, nel senso della necessaria condivisione di un testo. Non credo che il *referendum* abbia segnato la fine delle riforme. A mio giudizio, la sequenza è tesi, antitesi e sintesi. Il *referendum* ha segnato la fine non di un ciclo, ma di una fase che riprende in questa sede, dove ritengo corretto e ragionevole il discorso del *quorum* dei due terzi.

Considero fondamentale una revisione delle competenze di cui al Titolo V. Non possiamo andare avanti con questo catalogo delle competenze. Inoltre, dobbiamo realizzare il federalismo fiscale; non è riforma costituzionale, ma legge costituzionalmente presupposta; non è un costo, ma un investimento. Non pensate che sia sufficiente una nuova versione del Patto di stabilità interno, in un sistema in cui una quota enorme della spesa (non sanitaria, ma per investimenti) viene decisa dai governi locali fuori dalla meccanica del controllo burocratico statale o del controllo democratico da parte dei cittadini. Non possiamo andare avanti con un Paese in cui il Presidente di una provincia si compra un'autostrada senza dirlo ai cittadini e senza concordarlo con il Governo centrale. Il federalismo fiscale è fondamentale come investimento e non è affatto un costo, come è stato detto nella discussione.

È poi utile ragionare sul rafforzamento dei poteri di Governo. Durante la campagna ho sentito tante volte sostenere che l'argomento è la dittatura del Premier. Credete che non ci sia la dittatura di un Governo sulla sua maggioranza quando procede solo per decreti-legge su cui pone la questione di

fiducia? Non è un meccanismo che può essere criticato con gli stessi argomenti? Forse con il nostro articolo c'era un certo tipo di forza del Governo sul Parlamento, ma quando un Governo fa solo decreti-legge e pone la fiducia, vi è un ricatto del Premier sulla sua maggioranza.

Franceschini accennava al tema della legge elettorale, che non è costituzionale in senso proprio, ma che comunque è molto importante. Per la classe politica che rappresento, le cose stanno in questi termini: dobbiamo mantenere il nostro impegno con gli elettori, e dobbiamo mantenerlo nella logica dei due terzi. Per noi l'ideale sarebbe una riforma estesa su tutti temi, che vanno dal Senato federale ai poteri del Presidente del Consiglio, anche se realisticamente è difficile. Le priorità che riteniamo ragionevoli sono la revisione del Titolo V e il federalismo fiscale. Se è possibile introdurre altri materiali, come la legge elettorale e lo Statuto dell'opposizione, da parte nostra c'è il massimo della disponibilità.

Capisco una nota di relativo dubbio. Credo che nell'interesse del Paese la manutenzione di questa Costituzione è importante. È una bella Costituzione, ma non vorrei che resti una bella addormentata. A me interessa che non sia addormentata e che resti bella.

**Luciano Violante**, *Presidente della Commissione Affari costituzionali*. Stamattina in Commissione Affari costituzionali abbiamo cominciato una discussione prudente sul dopo *referendum* con riguardo ai temi che si possono affrontare in tempi brevi. Sono intervenuti i rappresentanti di tutti i Gruppi parlamentari e c'è stato un ragionamento disponibile a selezionare le questioni sulle quali impegnarsi.

Se dovessimo indicare un criterio da seguire, parlerei di realismo costituente: facciamo le cose che si possono fare nelle condizioni attuali. Il presidente Bertinotti parlava di mancanza di temperie. Chi ha studiato i problemi del potere costituente – che peraltro è stato definito oscuro abisso, perché quando si mette in campo il potere costituente si sa come si comincia ma non si sa come si finisce – parla di “trauma costituente”, una scossa tale da mettere in moto meccanismi completamente diversi. Non è questa la situazione nella quale ci troviamo. Dobbiamo essere realisti e cominciare a fare le cose positive che si possono fare, e poi vedere se lavorando attorno a questi temi si mette in moto un meccanismo che consente di raggiungere obiettivi più ambiziosi.

Mi pare che sia questa mattina nella discussione in Commissione sia attorno a questo tavolo tra le cose da fare ci siano il Titolo V e il federalismo fiscale; forse un paio di altre piccole cose si possono aggiungere.

Come farle? È chiaro, con l'articolo 138. Nel programma dell'Ulivo – ne parlava il presidente Franceschini – è previsto un rafforzamento dell'articolo 138. Vorrei che potessimo scindere la questione politica da quella istituzionale.

Dal punto di vista politico, mi pare che questo *referendum* ci dice che la Costituzione appartiene a tutti e che le riforme di fondo della Costituzione devono essere fatte con tutti. Blindare il 138 in questa fase elevando il *quorum* a due terzi, ad esempio, mi sembra una cosa sulla quale riflettere. Abbiamo l'esperienza dell'amnistia: fui autore del progetto di legge che portò il *quorum* a due terzi per non fare più l'amnistia. Questo fu il senso dell'operazione, che mi pare sia perfettamente riuscita. Non so se sia una cosa positiva, ma in quella fase il timore era che le maggioranze usassero l'amnistia per chiudere determinate cose. Ne parleremo in un'altra occasione.

Portare la maggioranza per riformare la Costituzione a due terzi significa dare all'opposizione, qualunque essa sia, il bandolo della matassa con il potere di veto. Aggiungo che non si può pensare ai due terzi più il *referendum*: se i due terzi del Parlamento hanno deciso una cosa e il popolo un'altra, il Parlamento chiude la baracca e se ne va, perché è stato profondamente delegittimato.

Oggi l'articolo 138 ci aiuta a costruire un rapporto pacifico, in cui c'è un ruolo del Governo e del Parlamento. È giusto che il Governo si confronti nella sua funzione coadiuvante del dialogo, ma la sede parlamentare, come è stato accennato prima, è primaria. Bisogna lasciare spazio adeguato alla politica nello scioglimento di queste questioni.

È difficile dire quale sia stato il risultato del *referendum*, ma un punto è certo: non è facile chiudere con un sì o con un no una vicenda che riguarda 54 articoli e questioni le più diverse, dalla forma di Governo ai poteri del Parlamento. I cittadini ci hanno detto più o meno quello che ci hanno detto sulla procreazione assistita: vedetevela voi. Non si possono chiudere questioni così complesse con un solo atto. Quando si fanno riforme costituzionali bisogna stare attenti a farle con la sobrietà normativa maggiore possibile.

Recentemente ho letto una straordinaria recensione a "Ulisse" di Joyce. Un grande critico italiano diceva che è un libro pieno di cultura, ma privo di saggezza. Mi pare che la critica che si può fare tanto alla riforma del Titolo V, fatta dal centrosinistra, quanto a quella più generale fatta dal centrodestra è che siano riforme piene di norme, ma prive di ordine. Spesso questi interventi sono stati costruiti più per dare sicurezza alle forze politiche che per realizzare un ordine costituzionale della Repubblica. Si tratta di un ordine più politico che costituzionale.

Credo che dobbiamo accantonare questi ragionamenti. Vogliamo costruire un ordine costituzionale; l'ordine politico si faccia nelle sedi proprie, non attraverso questo tipo di questioni.

Anche quando si parla di insuccessi, io distinguo. Come diceva Marco Boato, nel passato non abbiamo avuto soltanto insuccessi: abbiamo avuto insuccessi delle riforme palingenetico-

narcisistiche, ma la Costituzione di oggi non è quella del '48. La questione dei poteri locali e delle regioni è stata affrontata e risolta con norme costituzionali e ordinarie, la forma dello Stato non è certamente quella del '48, anche prescindendo dalla riforma del Titolo V. Abbiamo fatto interventi non secondari su queste questioni e anche alcune leggi ordinarie, ma di valore costituzionale, come la legge n. 400 sulla presidenza del Consiglio.

Che cosa non si può fare in questa fase? Non si può mettere in campo un grande meccanismo di riforma generale. Questo non vuol dire essere privi di obiettivi strategici: bisogna distinguere la strategia che si ha in testa dalla sua realizzazione passo dopo passo, cominciando a vedere le cose che si possono fare. Voglio dire che possiamo mettere mano alla riforma del Titolo V, al federalismo fiscale, a una legge ordinaria di attuazione dell'articolo 114 su Roma capitale.

Il presidente Casini accennava a un tema molto importante, sul quale nella scorsa legislatura fu presentata una proposta di legge, non approvata: sulle questioni elettorali deve esservi la possibilità di un ricorso successivo alla Corte costituzionale. In un sistema maggioritario la maggioranza tende a tutelare sé stessa, qualunque essa sia; a chi si sente ridotto in un suo diritto dalla maggioranza parlamentare darei la possibilità di ricorrere a un organo terzo. Mi sembra che sulle questioni elettorali in Germania e in Francia si possa ricorrere direttamente alla Corte costituzionale. Credo che sia un punto di garanzia; se vogliamo è un punto di Statuto dell'opposizione.

Vorrei riflettere sullo Statuto dell'opposizione: rischia di spaccare il Parlamento e di privarlo della sua funzione di potere dello Stato o della Repubblica. Il Parlamento in sé deve avere una sua identità, una sua forza e un suo rapporto con il Governo, ma se si fa uno Statuto dell'opposizione vuol dire che c'è uno Statuto della maggioranza e che la maggioranza è il braccio esecutivo del Governo. Dobbiamo riflettere su cos'è il Parlamento nel sistema maggioritario. È la pura sede di registrazione degli indirizzi della maggioranza? Se deve essere questo, allora va benissimo lo Statuto dell'opposizione come quello della maggioranza. Ma se dobbiamo difendere la Repubblica parlamentare, anche con il sistema maggioritario, la rottura del Parlamento in due pezzi, maggioranza e opposizione, va rivista complessivamente, perché forse ci porterebbe troppo lontano rispetto agli obiettivi. Mi pare quindi che vi sono degli elementi di incompatibilità tra Repubblica parlamentare e Statuto dell'opposizione.

Ritengo inoltre necessario definire con molta chiarezza i poteri delle regioni e dello Stato, prevedendo una clausola in virtù della quale, in situazioni particolari, lo Stato può dettare le sue leggi e le regioni hanno la possibilità di derogare. Dobbiamo rivedere alcuni fondamenti del nostro pensiero, altrimenti non ci accorgiamo che quelli che erano grandi modelli vent'anni fa sono andati in crisi e sono stati cambiati.

Per quanto concerne il rapporto tra maggioranza e opposizione, sono d'accordo con Franceschini. Il problema – lo dico a Gianfranco Fini – non è chiedere all'opposizione di convergere sul programma della maggioranza. Se così fosse, abbandoniamo l'idea di fare una riforma insieme. Tuttavia, come diceva Tremonti, questo non toglie che, fermi i rispettivi programmi, ci si possa mettere attorno a un tavolo del Parlamento per costruire un'ipotesi senza che nessuno dei due abbia una pretesa sulle cose. Chiaramente bisogna partire da un punto, cioè dai programmi che ciascuno di noi ha presentato agli elettori.

Come hanno fatto altri Paesi, tra cui l'Austria che sta lavorando a un progetto di riforma della Costituzione, una volta definiti i punti di fondo attraverso i quali muoverci, sarebbe opportuno un incontro delle commissioni parlamentari non solo con studiosi, regioni ed enti locali, ma anche con esponenti del mondo della produzione e del lavoro, che rappresentano gli interessi materiali e concreti attorno ai quali queste norme vanno applicate. Non condivido l'idea di sentire un giorno i professori, l'altro gli esperti e così via: agiamo ancora per comparti stagni. Credo che sarebbe più utile una sorta di *hearing* collegiale, in cui il sindacalista sente il parere del costituzionalista e il Presidente della regione sente il parere di Confindustria attorno a temi definiti.

Bisogna considerare anche il costo della distribuzione dei poteri tra Stato e regioni. Nessuno crede che queste scelte siano a costo zero. Se l'articolo 119 non è stato toccato in cinque anni dal centrodestra, una ragione deve esserci. È un problema attorno al quale bisogna misurarsi e credo

che farlo insieme ai soggetti che operano nella società aiuti a far entrare il processo di riforma costituzionale dentro le vene del Paese. Quindi, è necessario un riformismo di carattere evolutivo che attui i principi della Costituzione.

Vi sono poi tante altre questioni, ma credo che possono essere affrontate in un secondo tempo. Adesso cominciamo a fare quello che possiamo realmente fare. Peraltro la maggioranza e l'opposizione hanno detto che si possono realizzare le riforme che ruotano intorno al federalismo. Per quanto concerne il Senato, è necessaria una riflessione. È bene pensare al Senato in un secondo momento e capire se si possono costruire due grandi funzioni parlamentari: una per l'indirizzo politico e l'approvazione delle leggi, perché a me pare discutibile che un soggetto che non dà l'indirizzo politico possa approvare definitivamente una legge; l'altra una sede parlamentare nella quale si sviluppa il rapporto tra Stato, regioni e autonomie. Oggi questo rapporto si svolge, in parte, nella Conferenza Stato-regioni, ma quasi come in un luogo periferico. In uno Stato fortemente regionale questo, invece, è un punto centrale. Mi chiedo se il Senato non debba essere il luogo nel quale svolgere tutto il dialogo; non è una funzione di serie B, ma un'altra funzione di raccordo tra Stato, regioni e autonomie. La legge finanziaria va costruita in gran parte attorno a questo meccanismo, così come il Patto di stabilità.

Il realismo costituente ci impone di seguire i suggerimenti che qui sono venuti, di cominciare dal Titolo V e dal federalismo. Se riusciamo a chiudere questa questione in termini onorevoli e in tempi non troppo lunghi, credo che potremo trarre il coraggio e la forza di fare il passo successivo che riguarderà il Senato. Ma cominciamo a fare quello che si può realizzare adesso con i mezzi che abbiamo a disposizione.

**Pier Ferdinando Casini.** La nostra riflessione non aveva la pretesa di alcuna conclusività. Credo che il dibattito sia stato interessante: a mio parere, sono emerse diverse valutazioni di grande significato. Come Fondazione abbiamo dato il nostro contributo e continueremo a darlo nei prossimi mesi.