



Sulle riforme dialogo o referendum

di Nicola Mancino

di prossima pubblicazione in: **ASTRID** – *“Costituzione. Una riforma sbagliata. 63 costituzionalisti discutono il progetto approvato dal Senato”*. Passigli editori

Con la riforma elettorale del 1993 il sistema politico italiano è oggi metà parlamentare e, pur nell’ambiguità, metà presidenziale camuffato. I primi quarant’anni di democrazia repubblicana hanno sperimentato quattro formule diverse di schieramento, tutte e quattro di vita breve, anche se ciascuna è sopravvissuta oltre l’esaurimento delle rispettive spinte propulsive e può anche essere considerata lunga.

Quella centrista, che si concluse con i fatti di Genova del 1960, subì uno smacco con il mancato scatto della legge maggioritaria e, tuttavia, in assenza di alternative, riuscì a dare vita a Governi di coalizione non privi di autorevolezza e di efficacia. A presiederli furono chiamati uomini che avevano partecipato alla lotta antifascista e avevano contribuito a scrivere la Carta costituzionale.

Quella di centro-sinistra, che, dopo i Governi ciellenisti, per la prima volta si avvalese della collaborazione della sinistra socialista, durò pressappoco quanto la prima, ma fu costretta a fare i conti con la scissione psiuppina, il Sessantotto e gli equilibri più avanzati dell’onorevole De Martino.

Di breve durata fu la terza formula, che si resse sull’astensione, prima, sull’appoggio esterno comunista, dopo, ma non andò oltre la tragica morte di Aldo Moro.

Anche i Governi pentapartito durarono pressappoco quanto quelli centristi e di centro-sinistra, ma mentre questi fecero registrare una costante al vertice dei Governi (sempre De Gasperi nella I legislatura e sempre un democristiano nelle altre), quelli pentapartitici introdussero per la prima volta la variabile di Presidenze anche estranee al partito di maggioranza relativa, tutte frutto di accordi interpartitici piuttosto che di scelte elettorali.

Dodici anni o giù di lì di durata media di ciascuna formula di Governo non sono pochi nella storia delle democrazie occidentali: corrispondono alla media della durata dei Governi nei sistemi

più stabili (quello tedesco, quello inglese e, da De Gaulle in poi, quello francese). Si deve, perciò, convenire che da noi, pur di fronte alla non soddisfacente breve durata media dei Governi, le coalizioni cui mi sono richiamato, non tutte efficaci, hanno avuto vita difficile, ma complessivamente lunga.

In Italia, venuta meno nel 1953 la possibilità di correggere il sistema elettorale, la rendita di posizione dei partiti minori, necessari ai fini della formazione degli Esecutivi, ha impedito l'introduzione sia di clausole di sbarramento come in Germania o in Francia al secondo turno, sia di collegi uninominali come in Inghilterra.

Il sistema politico italiano è rimasto bloccato alla scelta sistemica del 1948, in quanto lo strumento elettorale proporzionale era utile al maggiore partito di opposizione come al partito di maggioranza relativa e con sofferenza anche ai suoi alleati: il mancato successo del 1953 stabilizzò, infatti, la legge proporzionale per un quarantennio.

La preferenza accordata da alcuni partiti a dare vita alle coalizioni solo dopo le elezioni, senza impegnarsi nel corso della campagna elettorale (anni Ottanta e inizi degli anni Novanta), privò il corpo elettorale di quell'imprescindibile ausilio di chiarezza che solo la scelta di coalizioni preventive avrebbe potuto offrire. Contro un sistema minato dalle convenienze della utilità marginale, incapace di autocorrezione, fu inevitabile il ricorso ai *referendum*, padri naturali del sistema elettorale attuale, che è per tre quarti maggioritario e per un quarto proporzionale.

Aggregazione per poli

La modifica del sistema elettorale prevalentemente maggioritario ha inciso profondamente sulla stessa natura del sistema politico. Nei collegi uninominali la spinta aggregativa è prevalsa fino ad estendersi sull'intero territorio nazionale. Dal 1996 la scelta è stata ancora più radicale, in quanto è avvenuta per poli.

Nel 2001, infatti, sulle schede elettorali l'indicazione del nome del candidato alla carica di Presidente del Consiglio ha di fatto operato un significativo mutamento: votando quel simbolo, sul quale la dicitura "Per Berlusconi presidente" o "Per Rutelli" non si prestava a incertezze interpretative, l'elettore ha scelto non solo il candidato del collegio, ma anche indirettamente la persona del Presidente del Consiglio collegato al candidato.

Non meraviglia che, all'atto del conferimento dell'incarico di formare il Governo, l'onorevole Berlusconi abbia detto che: "coerentemente con la scelta operata dagli elettori, il Capo dello Stato mi ha conferito (...)".

Ma anche se non l'avesse detto, chi poteva mettere in dubbio che l'incarico dovesse cadere sulla persona che aveva condotto la coalizione alla vittoria elettorale?

Or dunque, senza una formale decisione parlamentare, il sistema vigente è stato perfezionato attraverso il ricorso a tecniche tutte interne ai procedimenti elettorali: come non è sempre vero - si potrebbe osservare - che le leggi elettorali aiutano soltanto ma non decidono i sistemi politici. In Italia, del resto, abbiamo cambiato senza avere formalmente modificato: se però non siamo più nel sistema parlamentare che abbiamo voluto con la Costituzione del 1947, neppure possiamo dire di essere entrati in un vero sistema presidenziale. La Costituzione materiale ci colloca a metà strada. Siamo come sospesi di fronte ad un sistema - ripeto - camuffato.

Il presidente Berlusconi ha di recente affermato che è intendimento del Governo modificare la legge elettorale per l'elezione del Parlamento europeo e dei sindaci.

Noi non siamo favorevoli a modifiche dei sistemi elettorali mentre si è messa già in corsa la macchina delle due peraltro diverse scadenze, che chiediamo rimangano distinte.

Nei comuni oltre i 15.000 abitanti non condividiamo la tesi di eliminare di fatto il ballottaggio: con i poteri che si ritrovano, i governi locali hanno bisogno al primo scrutinio di un consenso maggioritario degli elettori; ma se nessuno dei contendenti lo consegue, occorre andare al ballottaggio fra i due che hanno riportato i maggiori voti.

Se proprio si vuole fare qualcosa per le prossime elezioni amministrative, aiutiamo i piccoli comuni a superare il vincolo del secondo mandato, provvedimento utile ma, allo stato, fermo nonostante promesse dinanzi allo stesso Capo dello Stato, per calcoli e convenienze avanti la Commissione affari costituzionali del Senato.

Sulla legge elettorale europea diciamo subito che non siamo d'accordo ad eliminare le preferenze: chi ha lavorato e lavora per liste di aggregazione deve valutare le conseguenze della caduta di interesse da parte del corpo elettorale, ove privato del diritto di scegliere chi ritiene più idoneo a rappresentarlo nel Parlamento europeo.

Conclusivamente, ribadiamo la nostra contrarietà ad unificare i turni elettorali, Roccacannuccia e Parlamento europeo essendo due cose diverse e avendo due rilievi istituzionali diversi.

Sistema parlamentare

Nel confermare la nostra scelta a favore della natura parlamentare del nostro sistema politico, esprimiamo la più ferma contrarietà all'elezione diretta o, come propone il testo approvato in Commissione, anche solo surrettiziamente diretta del Presidente del Consiglio.

Le Assemblee parlamentari o la Camera che entra nel circuito fiduciario con il Governo devono poter attuare in pieno il principio di rappresentanza: è il Governo che, di volta in volta, si deve guadagnare la fiducia della Camera e non deve essere la Camera a far dipendere la propria vita dalla volontà del Capo del Governo.

Potere esecutivo e potere legislativo hanno interconnessioni inevitabili, ma non fino al punto di far prevalere l'uno sulla vita e l'attività dell'altro. Perché siano, e restino, poteri autonomi è necessario che il bilanciamento tra di loro sia accortamente prefigurato: perciò, proponiamo che sia eliminata qualunque espressione che faccia formale riferimento o richiami un qualsivoglia collegamento alla persona del candidato Presidente del Consiglio.

La nostra proposta parte, infatti, dal convincimento che il sistema politico deve poter assicurare la stabilità del Governo e insieme la centralità del Parlamento: non può esserci un Governo forte e un Parlamento debole; in ogni democrazia i poteri sono equilibrati e, comunque, non possono mai porsi in modo che l'uno si sovrapponga all'altro.

In un sistema bipolare, importante è rendere di pubblico dominio il programma della coalizione, il nome del candidato Primo Ministro e il simbolo, depositandoli nel luogo ove la legge decide che essi (programma, *leader* e simbolo) debbano essere depositati. L'elettore, quando va a votare, scegliendo il simbolo accetta il programma, il candidato Primo Ministro e vota il candidato del collegio. Il simbolo è quello che distingue le candidature nel collegio. La somma delle candidature riuscite contrassegnate dal simbolo comune, determina il risultato elettorale.

Vince chi ha più eletti espressi in stretto collegamento con il simbolo.

Benché nella proposta della maggioranza sia previsto che la legge elettorale deve favorire la formazione di maggioranze di Governo, non è detto che il corpo elettorale dia sempre la maggioranza assoluta alla coalizione che ha preso più voti (si pensi a più di due coalizioni presenti in una competizione elettorale: vogliamo impedire più di due coalizioni?). L'ipotesi, sia pure di scuola, di un Governo di coalizione successivo alle elezioni, che non si deve escludere possa costituirsi in Parlamento, gioca sul potere di scioglimento a favore del Capo dello Stato, organo di garanzia, piuttosto che del Capo del Governo, espressione normalmente di maggioranze politiche. Anche per questa ragione consideriamo essenziale che il vincitore delle elezioni, nominato dal Capo dello Stato, esponga il programma in Parlamento, che lo approva con formale deliberazione.

Di norma, maggioranza elettorale e maggioranza parlamentare si saldano all'atto dell'approvazione del programma. E tuttavia abbiamo voluto fare riferimento alla maggioranza uscita dalle elezioni per evitare critiche pretestuose da parte della maggioranza.

Il riferimento, da noi proposto ma non accolto, alla maggioranza uscita dalle elezioni sancisce implicitamente un divieto di ribaltone, che, si tenga conto, non è conforme all'esperienza tedesca, che lascia, invece, libero il *Bundestag* di cambiare maggioranza.

Potrei citare anche l'Inghilterra ove Arthur Balfour, conservatore, si dimise ed Edoardo VII diede incarico a Campbell-Bannerman, *leader* del secondo partito, quello liberale, di formare il Governo. Ma è solo un ricordo, senatore D'Onofrio.

Convinti sostenitori del divieto di cambiare maggioranza, siamo, tuttavia, contro il premierato assoluto, che affida alle convenienze del Primo Ministro la valutazione sulla durata della Camera politica. Di fatto, secondo l'impianto deciso in Commissione affari costituzionali, basterebbero pochi fedeli del Primo Ministro a rendere impraticabile la sperimentazione dell'ipotesi di cambiamento del vertice di Governo. Se restiamo contrari alla dittatura della maggioranza (un'espressione del Congresso di Philadelphia), *a fortiori* non possiamo essere favorevoli alla dittatura del Primo Ministro sulla dittatura della sua stessa maggioranza.

Durante il dibattito apertosi nel Paese spesso si è fatto riferimento al sistema inglese, immaginando - e in questo commettendo un errore - che il potere di scioglimento della Camera in Inghilterra sia in testa al Primo Ministro e non invece, come del resto è, in testa alla maggioranza del partito del Primo Ministro. Malgrado gli oppositori, cioè noi, abbiamo fatto riferimento ai precedenti, ad esempio, di Eden sostituito da Mac Millan o di Thatcher sostituita da Major, i sostenitori del premierato casalingo si ostinano a non convenire che il potere di scioglimento in nessun Paese occidentale appartiene al Capo del Governo (ne vorrei vedere almeno indicato uno): perciò, il potere di conclusione anticipata della legislatura in capo al Primo Ministro è uno stravolgimento dei cardini di ogni sistema parlamentare. *Simul stabunt aut cadent* come previsione automatica snatura il Parlamento, in quanto lo mette sullo stesso piano dei Consigli comunali (e io non voglio offendere i Consigli comunali), che hanno funzioni e ruoli amministrativi a scala territoriale.

Chiamato a scegliere una coalizione di Governo, il corpo elettorale di norma si esprime a favore della stabilità, ma contemporaneamente elegge la Camera politica cui affida il potere di rappresentarlo *medio tempore*.

È sulla rappresentanza parlamentare che si sono costruite le democrazie. A meno che non si tratti di altro.

Conoscendo anche direttamente in quale condizione di sofferenza e di debolezza nel rapporto con i rispettivi esecutivi sono costrette a vivere le assemblee elettive degli enti locali e delle Regioni, l'estensione di questa esperienza sul piano nazionale sarebbe esiziale. Già oggi, senza l'elezione diretta - almeno sul piano formale - e senza il potere di scioglimento in capo al Primo Ministro, il Parlamento ha registrato un mutamento significativo *in peius*: la maggioranza risponde al Governo, di cui è prigioniera, e non dialoga con l'opposizione.

Alcuni studiosi spiegano che la sola minaccia di scioglimento delle Camere sarebbe sufficiente per ridurre la conflittualità interna alla coalizione, come avviene ai giorni nostri. Noi la pensiamo diversamente e sosteniamo che, se si è ridotto lo spazio del confronto fra schieramenti contrapposti, ben rimanga almeno la dialettica interna alle forze appartenenti all'area di Governo!

Insistere a favore del potere di scioglimento da parte del Primo Ministro obbliga a soluzioni di sistema radicalmente diverse.

La soluzione pasticciata che è stata proposta è, infatti, estemporanea e dà vita a ruoli squilibrati: volendo dimenticare Montesquieu, il *made* costituzionale *in Italy* non è proprio esportabile. Saremmo unici al mondo, ma confusamente innovatori. Al senatore Nania, che ha rivendicato primogeniture di partito in tema di elezione diretta del vertice dell'Esecutivo, vorrei far notare che si potrebbe arrivare allo stesso risultato attraverso strade più lineari che portano a soluzioni sperimentate in altri Paesi. In Commissione abbiamo chiesto alla maggioranza di rinunciare al premierato assoluto e di dare vita in alternativa ad altri modelli.

Sistemi alternativi

Noi non rifiutiamo infatti, né il sistema statunitense né quello tedesco, ove il ruolo della rappresentanza è forte e il bilanciamento tra Esecutivo e Assemblea è formalmente assicurato.

Nella prima delle due ipotesi, il modello di Governo è chiaramente presidenziale, ma il Parlamento ha una sua legittimazione popolare autonoma e svolge le sue funzioni senza alcun condizionamento da parte del Governo, tranne quello proprio di un sistema di *check and balance*. Il Senato, per di più, esercita un ampio potere di interferenza su atti del Governo (nomina dei ministri e di alti dirigenti).

Negli Stati Uniti d'America il Presidente non può ottenere lo scioglimento delle Camere, non può ricorrere alla fiducia, non controlla la formazione della legge di bilancio. E tuttavia nessuno dubita che il Presidente sia forte ed è tanto più forte quanto più è capace di coinvolgere e di persuadere le Assemblee.

Nella seconda ipotesi, il cancellierato si è caratterizzato come la formula più stabile di Governo. Dal 1948 solo sette cancellieri hanno guidato la politica di quel Paese, e solo in due occasioni, una volta a favore dei socialdemocratici ed un'altra a favore dei democristiani, il ricorso alla sfiducia costruttiva ha prodotto mutamento di maggioranza. In Italia, con un sistema per tre quarti maggioritario, negli ultimi dieci anni si sono avvicendati cinque Presidenti del Consiglio e sei Governi. Se la maggioranza, convinta che non si può rendere la Camera permanentemente servente, o soltanto esclusivamente servente, del Governo, valuta positivamente i nostri rilievi critici, siamo disponibili a realizzare modelli di Governo non plebiscitari e neppure cesaristi. Soluzioni domestiche, come quella al nostro esame, non ci convincono e, perciò, su questo punto il contrasto rimane netto.

La riforma del Titolo V

Nella passata legislatura, salvo le notevoli divergenze registrate nel settore della giustizia, la Commissione D'Alema concluse i propri lavori avendo registrato convergenze sostanziali sulla

distribuzione delle competenze fra Stato e Regioni. Il testo, su questo punto, ottenne il consenso anche nell'Aula di Montecitorio, ma fu interamente travolto dopo che l'onorevole Berlusconi si dissociò dall'intesa di varare le riforme.

Dopo la dissociazione pubblica dell'onorevole Berlusconi, anche l'onorevole D'Alema prese atto del fallimento della Bicamerale. Ma non si può dimenticare - anche le immagini hanno il loro valore - il gesto di amaro fastidio che accompagnò l'uscita dall'Aula dell'onorevole Fini. La rottura del dialogo non fu, infatti, gradita a parte dell'opposizione di allora.

Il Titolo V, seconda parte, fu perciò approvato dalla Camera con soli quattro voti di maggioranza.

Non desidero intrattenermi sulla disputa che ne scaturì sulla giustezza della posizione assunta nella passata legislatura dalla maggioranza di centro-sinistra. Rilievo che un'alluvione di critiche da parte di autorevoli esponenti della maggioranza di oggi investì il contenuto del testo come modificato: molti, che non ne dividevano l'impianto, ed erano naturalmente liberi di affermare di non dividerlo, diedero anche ad intendere che in questa legislatura si sarebbero adoperati per introdurre sostanziali e sostanziose modifiche al testo.

Il tempo è pur sempre galantuomo: dopo aver indirizzato ogni sorta di anatema contro la riforma, nel corso del dibattito in Commissione, il ministro Bossi per primo, il relatore e la maggioranza successivamente hanno sostenuto l'immodificabilità dell'intero Titolo V, come all'epoca novellato. A dire dell'attuale maggioranza di Governo, esatta si è rivelata la distribuzione delle competenze fra Stato e Regioni, comprese le concorrenti, che, invece, il ministro La Loggia per un intero anno aveva sostenuto l'utilità di sopprimere.

In un sistema democratico cambiare opinione è fisiologico. L'opposizione in Commissione, anche per concorrere a rimarginare qualche ferita (per usare un'espressione cara al senatore Nania), avrebbe preferito spostare a favore dello Stato le competenze nelle materie dei grandi reti di trasporto e dell'energia, ma la difesa strenua dell'impianto dell'articolo 117 ha fatto bocciare l'emendamento. Quando si parla di convergenze su temi che riguardano gli interessi del Paese, senatore Vizzini!

La devoluzione di Bossi

Bene, anzi male! Passiamo adesso alla perla della devoluzione nelle materie della sanità, della scuola e della polizia locale. L'attribuzione delle competenze esclusive alle Regioni nelle predette materie pone problemi di tenuta dell'ordinamento, in quanto frantuma l'unità, crea privilegi nelle aree più dotate e rende ancora più profonda la dicotomia storicamente presente nel Paese.

Competenza esclusiva significa piena ed integrale attribuzione delle competenze alle Regioni con esclusione di qualsivoglia interferenza da parte dello Stato in settori che concernono i

diritti civili e sociali che devono essere garantiti in eguale misura su tutto il territorio nazionale. Si tratta di diritti universali, al riconoscimento e al godimento dei quali è lo Stato che deve provvedere. Non è in discussione l'attività organizzativa per assicurare la soddisfazione dei bisogni (non ci sfugge la rilevanza del territorio e del principio di prossimità), ma è in discussione il livello qualitativo e quantitativo delle prestazioni: per assicurarlo, vi deve provvedere o vi deve concorrere lo Stato. Tant'è che la perequazione delle risorse, ai sensi dell'articolo 119 della Costituzione, è restata competenza dello Stato. Essa ovviamente è quantificabile nell'ammontare sempre se sono conosciute anche le risorse autonome e derivate territorio per territorio.

La devoluzione voluta da Bossi e subita da alcune forze politiche della maggioranza rende precaria la distribuzione delle competenze e chiama in causa un connotato essenziale del concetto di nazione, ministro Bossi: la cultura. Quanto poco ascolto ha avuto il senatore Fisichella, nonostante i suoi interventi in Aula e le numerose interviste ai giornali.

Anche la polizia locale suscita una fondata inquietudine: tolto l'aggettivo "amministrativa" - ci vuole spiegare, la maggioranza, perché è stato tolto quest'aggettivo? - mette in testa alle Regioni tutta l'attività di prevenzione e di repressione dei reati cosiddetti minori. Cito Bossi e mi chiedo: qual è il confine tra reato minore e maggiore? E qual è la soglia al di qua della quale resta di competenza regionale l'attività di prevenzione e di repressione? Desta preoccupazione in proposito il silenzio del Viminale. La mancanza di coordinamento tra polizia nazionale e locale ingarbuglia e indebolisce un settore così delicato dell'ordine pubblico.

Il senatore Nania parla spesso di interesse nazionale formalmente rimosso dal novellato Titolo V e della possibilità, prevista nell'ottavo comma dell'articolo 117 della Costituzione, che le Regioni, per il migliore esercizio delle loro funzioni, possano dare vita ad organi comuni (un'anticipazione delle assemblee territoriali: ho interpretato bene?).

Sulla prima questione convengo e conveniamo in molti con la sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale, che dovrebbe avere risolto definitivamente il problema: confermiamo, tuttavia, che è stato un errore la soppressione, anche se la difesa dell'interesse nazionale nei trent'anni di presenza delle Regioni è stata spesso assunta a pretesto per sottrarre a queste ultime la disciplina di materie di loro competenza.

Interesse nazionale, infatti, è formula così ambivalente da autorizzare sconfinamenti nelle competenze regionali e aperture non infrequenti di conflitti di attribuzione dinanzi alla Corte costituzionale (e quanti ce ne sono stati). Il Costituente del 2001 si è appagato della puntuale specificazione delle competenze esclusive statali (ad esempio: determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni; coordinamento della finanza pubblica; perequazione) ed ha ritenuto di superare

nominalisticamente il riferimento a un generico interesse nazionale, non soppesandone le implicazioni (ne debbo convenire).

In Commissione il senatore Villone ha chiesto inutilmente che si inserisse in Costituzione la formula dell'unità giuridica ed economica della Repubblica come spartiacque tra le competenze capaci di riconoscere allo Stato poteri di tutela di un bene superiore quale si configura l'interesse nazionale. Nel testo al nostro esame si delimita, però, il campo dell'intervento governativo solo successivamente all'adozione da parte della Regione di leggi che possano pregiudicare o pregiudichino l'interesse nazionale della Repubblica.

Resta in discussione l'ipotesi che anche il legislatore nazionale sia posto in grado di interferire preventivamente in materie di competenza regionale rispetto alle quali si ritenga eccezionalmente necessaria un'iniziativa di livello nazionale a difesa dell'unità giuridica ed economica della Repubblica. L'interesse nazionale, come ha sostenuto il senatore Villone, non può essere, infatti, visto solo come limite negativo per l'intervento regionale.

Sulla possibilità di dare vita ad organi comuni vorrei chiedere al senatore Nania, ma anche agli altri colleghi della maggioranza, se, in assenza in Costituzione di questa previsione, le Regioni non avrebbero potuto e non potranno, esse, dare vita ad organi comuni per il migliore esercizio delle loro funzioni (che importanza può avere se questi organi si debbano costituire per legge o si possano costituire anche con deliberazione delle assemblee regionali?). Ripeto: delle loro funzioni. Non mi pare proprio che occorra un'autorizzazione. Ed anche con la soppressione dell'ormai famoso comma ottavo nessuno potrà impedire alle Regioni di collegarsi tra di loro dando vita ad organi comuni.

Se è così, come si può sostenere che le assemblee di coordinamento delle autonomie statuite obbligatoriamente dall'articolo 13 del testo licenziato in Commissione siano un'applicazione meramente estensiva degli organi comuni previsti dall'articolo 117 della Costituzione?

La forzatura in Commissione - perché di questo si tratta - è stata così sfacciatamente palese, che il ministro Bossi ha tentato la sortita, ma, di fronte alle polemiche dure dell'opposizione, e anche di parte consistente della maggioranza, anche lui - uso un termine riscontrato nei *flash* di agenzia dai giornalisti - ha dovuto accompagnare al funerale non di lusso un soggetto istituzionale - le tante Padanie - che è morto prima di vedere la luce.

Il ruolo del Parlamento

Il riparto delle materie fra Stato e Regioni e l'attribuzione ai Comuni delle funzioni amministrative, fino a quando le leggi regionali non le ripartiscano anche a favore delle Province, delle Città metropolitane o delle stesse Regioni, danno un assetto istituzionale complessivo che postula il definitivo abbandono del bicameralismo a funzioni eguali.

Del resto, la diversa denominazione del Titolo V della Costituzione dà un rilievo straordinario al mutamento intervenuto. Diventa, perciò, di stretta attualità la composizione del Parlamento, di cui una Camera conserva il ruolo politico di organo che dà e toglie la fiducia al Capo del Governo, approva in via definitiva le leggi statali e concorre a disciplinare i principi fondamentali nelle materie a competenza concorrente; e un'altra si trasforma in organo di garanzia, collegata al territorio ma senza vincolo di mandato, a composizione mista, come invano abbiamo proposto in Commissione affari costituzionali e come è parso convenisse anche il Ministro delle riforme.

Introdurre in Italia il *Bundesrat*, mentre il Senato dispiega pienamente la sua attività, anche a noi è sembrata una forzatura ed abbiamo, perciò, proposto che, oltre i duecento eletti a suffragio universale e diretto, ne facessero parte, a tutti gli effetti, i Presidenti delle Giunte regionali, i sindaci dei capoluoghi di Regione e altri fra Sindaci e Presidenti delle Province, eletti dai consigli regionali delle autonomie locali, di cui all'articolo 123 della Costituzione.

La presenza in Senato di personalità del mondo delle Regioni e degli enti locali non solo consentirebbe di eliminare il privilegio che nel testo è accordato al ceto politico (è eleggibile a senatore chi è stato o chi è consigliere comunale oppure consigliere provinciale, oppure ...), ma opererebbe anche all'interno del Senato quella saldatura interistituzionale capace di realizzare solidarietà e sussidiarietà, patrimonio dell'Unione Europea e, per i credenti, della dottrina sociale della Chiesa.

Un Senato siffatto non può non essere di garanzia. E se è giusto scrivere in Costituzione che la legge elettorale della Camera debba favorire la formazione di maggioranze politiche, diventa altrettanto giusto che la legge per l'elezione del Senato debba poter rispecchiare l'opinione del Paese (una sorta di fotografia delle opinioni).

Benché alla Costituente prevalse la posizione di chi voleva evitare che venisse stabilita in Costituzione la scelta del sistema elettorale, oggi con un Senato distinto dalla Camera per ruolo e funzioni appare giusto fissare i principi dei diversi modelli elettorali: maggioritario alla Camera per consentire la formazione di maggioranze politiche, proporzionale al Senato per rispecchiare fedelmente l'opinione del Paese e svolgere funzioni di garanzia costituzionale.

Proprio come organo di garanzia il Senato federale deve avere competenza nella nomina delle autorità indipendenti e dei componenti di tutti gli istituti, RAI compresa, per i quali è sinora prevista la competenza parlamentare.

Le garanzie

È necessario che gli organi costituzionali - compreso il Capo dello Stato, la cui base elettorale è stata allargata con la previsione di un collegio rappresentativo delle Regioni in numero più elevato di quanto non avvenga ora - siano eletti con *quorum* qualificati; due terzi, di norma.

Il passaggio dal proporzionale al maggioritario richiede garanzie che non possono essere offerte prevedendo in ultima istanza la maggioranza assoluta (sempre che con diversi gradati *quorum* le prime votazioni non abbiamo dato risultati utili). La maggioranza non ha proprio niente da dire fra la sua ipotesi di elezione a maggioranza semplice e la nostra che prevede il *quorum* dei due terzi?

Il Capo dello Stato, comunque, proprio perché organo di garanzia della Costituzione, va eletto con la maggioranza dei due terzi.

Anche la Corte costituzionale deve conservare la triplice provvista, ma rimanere nell'attuale composizione. Elevarla a diciannove, di cui nove eletti dalle Camere, senza peraltro ancorare l'elezione a una qualificata maggioranza, politicizzerebbe un organo che, invece, deve rimanere distante e distinto da condizionamenti politici.

Con un Capo dello Stato eletto a maggioranza assoluta e giudici costituzionali eletti dalle Camere egualmente a maggioranza assoluta, sarebbe il caso di chiedersi se valga ancora la pena di mantenere in vita una Corte così fortemente politicizzata!

Alla Consulta, oltre quelle previste dall'articolo 134 della Costituzione, sarebbe giusto attribuire la competenza a decidere, in ultima istanza, sui casi di ineleggibilità e di incompatibilità dei parlamentari e sulla incompatibilità dei Ministri, nominati *ad libitum* dal Capo del Governo; altrimenti, chi potrebbe controllare i conflitti e le incompatibilità?

Il dettagliato intervento da me svolto, onorevoli colleghi, risponde al bisogno di mettere a confronto questioni essenziali della riforma. C'è intenzione di dialogare? Si può migliorare il testo nei punti essenziali da noi già esposti in Commissione?

Il testo al nostro esame, così com'è, non è accettabile, perché commisurato alla condizione politica di oggi, alle convenienze del ceto dominante, al convincimento che la maggioranza di oggi sarà anche la maggioranza di domani (questa è un'illusione che prende tutti quelli che governano): non è così, colleghi, in democrazia non sarà sempre così. Il migliore sistema politico, parafrasando Churchill, è quello in cui la maggioranza che diventa minoranza si trova a dover fare i conti con regole che, a posizioni invertite, giudica giuste ed equilibrate.

Prevedere formalmente la revisione costituzionale con la maggioranza dei due terzi, a nostro avviso, sarebbe una risposta coerente con l'opinione prevalente del Paese. Nessuno può pensare a una sua Costituzione. Nessuno può modificare la Costituzione ogni cinque anni se cambiano le maggioranze.

Abbiamo lavorato in Commissione con spirito di dialogo ed intenti costruttivi. I risultati del confronto ci hanno visti soccombenti su molti, moltissimi punti. L'impianto che è all'esame dell'Aula non accoglie nessuno dei sistemi politici sperimentati nelle più avanzate democrazie occidentali. Quello in discussione è pasticciato. Se i quattro saggi persistono nelle loro certezze e nonostante la nostra disponibilità difendono gelosamente un brevetto senza futuro, a noi resta l'arma del ricorso al *referendum*.

Noi vorremmo non ricorrervi: sta alla maggioranza apprezzare perché non conviene al Paese vivere nel conflitto permanente.