



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

RELAZIONE INTRODUTTIVA DEL MINISTRO PER LE RIFORME COSTITUZIONALI

Sen. Prof. Gaetano Quagliariello

Buongiorno a tutti,

entra oggi nel vivo l'attività della Commissione di esperti voluta dal Governo per aiutare quel percorso di riforma istituzionale che il Paese attende da ormai troppo tempo. Nonostante la buona volontà di molti, la storia recente del nostro Paese ci consegna una lunga serie di tentativi andati a vuoto quando non di veri e propri fallimenti. In un mondo indotto ad aggiornarsi dalla rapidità dei mutamenti e dall'affermarsi del carattere globale della competizione, l'Italia è rimasta sostanzialmente ferma sul piano della razionalizzazione e modernizzazione dell'assetto istituzionale. E per questo ritardo paghiamo un prezzo ormai insostenibile.

La realtà è sotto gli occhi di tutti. Ci troviamo nel pieno di una crisi economica per certi versi più grave di quella del 1929. L'abbattersi dello tsunami sulle sponde del vecchio continente ha messo a nudo la debolezza di una costruzione europea che si è dotata di strumenti importanti, a cominciare dalla moneta unica, ma ha fin qui disperso la sovranità devoluta dagli Stati per il raggiungimento di quegli obiettivi, perché non vi erano istituzioni comuni pronte a riceverla. E l'inadeguatezza del percorso unitario ha finito con l'approfondire, anziché colmare, la linea di frattura tra il Baltico e il Mediterraneo.

Questa è la portata della sfida che abbiamo di fronte. Non vi è dubbio, infatti, che in tale contesto l'Italia si sia trovata in una situazione del tutto peculiare, e ciò a causa della inadeguatezza delle sue istituzioni. A differenza delle altre grandi democrazie dell'Occidente, da tempo interessate da processi di riforma, il nostro Paese si è trovato all'appuntamento con la storia sprovvisto di strumenti adeguati alla portata delle decisioni da assumere. E se a dispetto di un tessuto sociale e produttivo sano, e di fondamentali economici più solidi di altri, l'Italia ha pagato un prezzo particolarmente salato alla crisi, non lo si deve soltanto a handicap strutturali come un abnorme debito pubblico, ma anche e soprattutto alla mancanza di argini sufficientemente robusti per impedire che la crisi economica e politica investisse le istituzioni fin quasi alla paralisi.

Tutto ciò ha comportato un prezzo altissimo, anche in termini economici. E se mentre la crisi infuria una delegazione del governo, a cominciare dal presidente Letta, si trova oggi qui in questo consesso, espressione autorevole e rappresentativa del pensiero costituzionalistico italiano, non è per l'ennesima inaugurazione, ma perché si è consapevoli che la speranza di uscire dal tunnel più forti di come ci siamo entrati passa anche e soprattutto dalla capacità di dotare il Paese di istituzioni forti ed efficienti. E che la stessa capacità effettiva di interlocuzione e di incidenza sulle strategie politiche ed economiche definite in sede europea è direttamente condizionata dall'esistenza di un assetto istituzionale coerente ed efficace, in grado di assicurare trasparenza e capacità decisionale. Un assetto che produca istituzioni autorevoli e riconosciute come tali.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

Solo ridisegnando alcuni aspetti della nostra architettura costituzionale, insomma, potremo riacquisire quegli elementi di ordinata sovranità indispensabili per instaurare un rapporto paritario con gli altri Stati, a partire da quelli europei. E a tale percorso, che in queste settimane verrà definito nei suoi aspetti procedurali e subito dopo vedrà il Parlamento entrare nel merito, voi potrete dare un importante apporto di conoscenza.

In questa prospettiva, un fattore decisivo è la variabile "tempo" delle riforme. Il tempo, che è sempre un elemento importante nei processi di decisione collettiva, diventa assolutamente essenziale nell'attuale contesto. Non si tratta tanto di fare in fretta, anzi. L'obiettivo è piuttosto quello di innescare un processo che entro un termine ragionevolmente contenuto, ma soprattutto certo, porti finalmente a una decisione politica. Non si tratta certamente di comprimere gli spazi di iniziativa, discussione e deliberazione nelle sedi istituzionali a ciò deputate: si tratta solo di far sì che il percorso possa compiersi con una libera determinazione entro tempi certi e ragionevoli, per evitare che ancora una volta sopraggiunga qualche evento che impedisca di arrivare in porto. Si può anche sostenere che niente debba cambiare, ma allora lo si deve fare a viso aperto, nelle sedi della deliberazione politica, assumendosene fino in fondo la responsabilità.

Non perdo altro tempo, ed entro in medias res. Credo che i nostri lavori debbano ruotare intorno a tre perni, a loro volta collegati tra loro: quello della competenza, quello della neutralità, quello della riservatezza.

Competenza: perché il nostro compito è offrire un contributo che il Governo potrà utilizzare nell'ambito del percorso parlamentare di riforma istituzionale, che prenderà il via con l'approvazione del disegno di legge costituzionale "metodologico" presentato nei giorni scorsi dall'esecutivo. In particolare, per quanto riguarda le materie della forma di Stato, del bicameralismo paritario, della forma di Governo e della conseguente legge elettorale, si tratta dunque di evidenziare le criticità dell'assetto attuale e di indicare le possibili soluzioni e le specifiche ipotesi di riforma, ivi comprese le ricadute e le implicazioni che ciascuna opzione determina sull'ordinamento. Non è escluso, naturalmente, che sui vari temi la commissione possa presentare diverse possibilità. E' altresì possibile che la commissione possa indicare, motivandolo, quale di esse considera maggiormente funzionale alla razionalizzazione delle nostre istituzioni. In altri termini, si tratta di fornire tutti gli strumenti conoscitivi necessari per una valutazione consapevole riguardo alle possibili soluzioni che potrebbero essere votate dal Parlamento.

Neutralità: è utile precisare che lo scopo della istituzione di una Commissione come questa è il coinvolgimento di soggetti esterni alle Camere, legati principalmente al mondo accademico, per aprire una riflessione che sia il più possibile alta, oggettiva e al riparo da quelle tensioni contingenti che non di rado hanno causato i fallimenti dei tentativi di riforma degli ultimi trent'anni.

Troppo spesso, in passato, il confronto sui temi della revisione costituzionale non si è potuto svolgere all'altezza del compito cui si era chiamati proprio a causa del prevalere della quotidianità politica, oppure per l'intreccio autoreferenziale di rivendicazioni di funzioni e competenze dei vari soggetti istituzionali, territoriali o statali, coinvolti dal processo di riforma.

Ben altre preoccupazioni devono guidare i nostri lavori. A una commissione come questa - è forse superfluo ribadirlo - non è chiesto di rappresentare posizioni politiche; è chiesto un contributo in termini di professionalità e di autorevolezza che permetta, in virtù



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

di una profonda conoscenza dei sistemi costituzionali, di proporre possibili strade di razionalizzazione, anche nella considerazione delle esperienze di altri Paesi e del particolare contesto in cui oggi noi ci troviamo.

Riservatezza. E' anche auspicabile, anzi direi che è richiesta, una sostanziale riservatezza riguardo ai lavori che si svolgono all'interno di questa commissione, proprio per permettere un confronto quanto più sereno, competente e oggettivo, lontano dalle preoccupazioni mediatiche. Sarà carico del Dipartimento riforme istituzionali e della Struttura di missione all'uopo costituita curare in modo scrupoloso la comunicazione sulle attività della Commissione. Inviterei pertanto tutti i componenti a rivolgersi a tali strutture per ogni esigenza di supporto relativa all'attività di comunicazione.

Fatta questa premessa metodologica entro nella specificità più operativa. Il nostro compito, recita il decreto istitutivo di questa Commissione, è quello di "formulare proposte di revisione della Parte Seconda della Costituzione, Titoli I, II, III e V, con riferimento alle materie della forma di Stato, della forma di Governo, dell'assetto bicamerale del Parlamento e delle norme connesse alle predette materie, nonché di riforma della legislazione ordinaria conseguente, con particolare riferimento alla normativa elettorale".

Il tempo che abbiamo a disposizione è limitato perché la relazione finale dovrà essere pronta per il 15 ottobre e poi trasmessa al Parlamento. I lavori saranno ripartiti dedicando, in una prima fase, due sedute a ciascuna delle quattro materie oggetto dei nostri approfondimenti. Partiremo dalla riforma dell'assetto bicamerale del Parlamento, per poi proseguire sugli altri aspetti della forma di Stato e in particolare sulla riforma del Titolo V, quindi passeremo alla forma di Governo e poi alla legge elettorale.

Per consentire, pur con la ristrettezza dei tempi che abbiamo a disposizione, un adeguato approfondimento delle questioni al nostro esame, ritengo possa essere utile offrire alla vostra attenzione, per ciascuno degli ambiti della riforma, una breve scheda che contenga una essenziale tematizzazione del problema. In tal modo il Governo proverà a definire puntualmente le singole questioni sulle quali ritiene importante acquisire l'opinione degli esperti riuniti attorno a questo tavolo.

Una volta raccolti gli indirizzi della Commissione, sarà poi compito del Comitato di redazione elaborare dei rapporti intermedi recanti le proposte che, vagliate puntualmente dalla Commissione nelle sedute successive, confluiranno nel rapporto finale che la Commissione adotterà e trasmetterà al Governo. Potremo così concludere per fine luglio un primo approfondimento su tutti i temi. Alla chiusura di ogni singola sessione seguirà, nelle sedute successive, l'approvazione del documento prodotto dal Comitato di redazione.

Le ultime sedute saranno dedicate a portare a sintesi e coordinare ulteriormente i lavori svolti.

E' utile precisare che il compito che spetta alla Commissione non è quello di produrre un articolato normativo, ma una relazione che evidenzia le criticità dell'assetto attuale, individui delle possibili ipotesi di riforma, ne evidenzia le implicazioni, in termini di vantaggi ed eventuali svantaggi.

Ci riuniremo di norma il lunedì con inizio alle ore 11 e fine alle 18,30. Per ogni seduta sarà inviato per tempo un ordine del giorno con la specificazione dell'oggetto e una prima e indicativa tematizzazione delle questioni che si ritengono più rilevanti per orientare la discussione. Per ogni argomento verrà anche predisposto un essenziale dossier di



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

documentazione illustrativo delle principali ipotesi che nei passati tentativi di riforma erano state formulate.

I lavori delle sedute si svolgeranno attraverso interventi che, per evidenti ragioni di economia procedurale, dovranno essere necessariamente brevi - indicativamente intorno ai 5 minuti con la possibilità di un intervento ulteriore - ma che potranno essere poi integrati attraverso la consegna di un breve paper di approfondimento che sarà acquisito agli atti della Commissione.

Vorrei concludere con un'ultima riflessione. Mi rendo conto che il processo di riforma delineato dalle mozioni parlamentari dello scorso maggio, e nello specifico i lavori della nostra Commissione, avranno una scansione temporale parecchio serrata. Sul punto però, si parva licet, mi permetterete di citare Meuccio Runi il quale, inaugurando da Presidente i lavori della Commissione per la Costituzione, affermò: “qui non si devono fare discorsi, ma soltanto osservazioni e proposte concrete, per adempiere al compito, che non è certo lieve, di preparare in breve tempo una Costituzione buona e degna della Repubblica italiana”. Concluse dicendo che si prendeva l'impegno di lavorare molto e di fare lavorare molto i colleghi perché i tempi erano stretti: poco più di tre mesi.

Noi siamo investiti di un compito molto meno gravoso. Allora si apriva un processo costituente, oggi ci si avvia a una revisione della Costituzione vigente e quello che è chiesto alla Commissione non è di approvare un testo normativo ma di elaborare una relazione che possa agevolare il percorso parlamentare delle riforme istituzionali. Ma vi è un elemento comune che riguarda il tempo: quello della Commissione per la Costituzione era circa lo stesso tempo, poco più di tre mesi, che abbiamo anche noi a disposizione per concludere i nostri lavori. Loro ce l'hanno fatta, con una proroga di qualche mese, noi “dobbiamo farcela” (come ha detto il Presidente Napolitano) senza proroga!