

**Introduzione alla riunione dell'Ufficio di Presidenza della
Commissione Affari Costituzionali
4 luglio 2006**

1) Questo Ufficio di Presidenza è stato riunito per avviare il nostro lavoro sui problemi connessi alla riforma costituzionale dopo il referendum, nel convincimento che l'esito della consultazione non cancella l'esigenza di un rinnovamento democratico del nostro ordinamento costituzionale.

Questo intervento introduttivo ha la finalità di avviare la discussione.

Spetterà invece ai gruppi parlamentari e a singoli deputati, assumere le decisioni ritenute più opportune.

Abbiamo alle spalle il terzo fallimento in dodici anni della riforma complessiva della Seconda Parte della Costituzione.

Nel 1994 la Commissione De Mita-Jotti presentò alle Camere un progetto di revisione costituzionale della Seconda Parte della Costituzione. Il progetto non fu esaminato per l'anticipato scioglimento della legislatura e non fu ripreso successivamente.

La Commissione bicamerale costituita nel 1997 e presieduta da Massimo D'Alema, si arenò nel maggio 1998 quando l'on. Silvio Berlusconi, allora leader dell'opposizione, ritirò il sostegno del centrodestra al prosieguo del lavoro comune di riforma.

Il referendum dei giorni scorsi ha cancellato la riforma approvata dalla CdL nella scorsa Legislatura.

Se ci sono stati tre fallimenti consecutivi, dobbiamo prendere atto che è diventato non più utile e del tutto improponibile il modello stesso di Grande Riforma come innovazione radicale e contestuale di parti fondamentali della Costituzione.

Credo che anche la Casa della Libertà possa convenire su questo punto: le grandi riforme cadono sotto il loro stesso peso e sotto la loro eccessiva complessità.

Si potrebbe quindi fondatamente ritenere che questo modello di intervento vada abbandonato perchè dà la prevalenza alle contingenze politiche rispetto alla coerenza costituzionale; resta indifferente al problema dell'attuazione del sistema proposto; scoraggia, per la sua complessità, un dibattito ragionato

Oggi il punto di partenza è costituito dalla consapevolezza, espressa da entrambe le coalizioni, della necessità di riavviare il processo di riforma.

Non si tratta, a mio avviso, di mettere in campo, come è accaduto più volte nel passato, una sorta di "riformismo creativo", che abbia come principale preoccupazione quella di prendere le distanze dai valori e dallo spirito della Costituzione del 1948.

Ci servono invece "riforme evolutive", che, partendo dai grandi valori di quella Carta, siano capaci di declinarli nel contesto della società contemporanea, così contribuendo al loro consolidamento.

Queste riforme non rispondono ad esigenze interne al mondo politico; rispondono invece alla domanda di modernità, di efficienza e di più piena democrazia, che la società italiana avanza da tempo e che da tempo resta insoddisfatta.

L'attuale maggioranza politica non ha condiviso la riforma approvata nella passata legislatura.

Tuttavia sarebbe ingeneroso disconoscere la fondatezza di alcune sue ispirazioni: l'attuazione del federalismo, il superamento del bicameralismo perfetto, il rafforzamento dell'Esecutivo in Parlamento, la stabilità dei governi, la rapidità delle decisioni.

Non è apparso condivisibile il modo in cui quelle ispirazioni si erano tradotte in norme; ma nessuna riforma può prescindere da quelle esigenze.

2) Nel referendum colpiscono tanto l'affluenza al voto, in una competizione che peraltro non richiedeva un quorum, quanto il risultato.

Entrambi i fattori non esprimono soltanto la contrarietà a quella specifica riforma.

Indicano alla nostra attenzione anche il rifiuto dei cittadini per leggi di riforma onnicomprensive, incomprensibili alla lettura, che è impossibile valutare con un solo *si* con un solo *no*, destinate più a siglare un patto politico tra i contraenti che a costruire un ordine costituzionale.

Il risultato del referendum ci consegna infine il rifiuto di vaste riforme fatte dalla sola maggioranza di governo e conseguentemente conferma che la Costituzione non può non essere considerata patrimonio comune di tutti gli italiani.

Di qui l'importanza di riavviare il confronto partendo dal Parlamento, che costituisce il luogo della rappresentanza generale del Paese e la casa comune di tutte le forze politiche.

Raccogliamo così, credo, l'appello che ha recentemente rivolto alle forze politiche il presidente Napolitano.

3) E' affidato quindi alla nostra responsabilità il tema, urgente, di una riforma costituzionale alla quale partecipino con ruoli determinanti, anche parti politiche estranee, per ragioni storiche, al patto del 1948.

Questa partecipazione dev'essere auspicata e concretamente favorita per irrobustire la coesione civile e il patriottismo costituzionale.

Per non tornare a commettere gli errori che nel passato hanno commesso entrambe le coalizioni, il dialogo deve rivolgersi, in forme per noi nuove, ma che altri paesi sperimentano da tempo in queste occasioni, alle Regioni, agli Enti Locali, alle forze della produzione e del lavoro, al mondo dell'Università.

Anche per questa ragione il Parlamento può costituire il luogo più adatto per reimpostare efficacemente il confronto sulle riforme necessarie.

4) Il dialogo per la riforma, tra parti che hanno divergenti ruoli in Parlamento, deve riguardare gli indirizzi politici di fondo e non può condizionare troppo la redazione delle singole norme. Quest'opera deve essere svincolata da obblighi e eccessive mediazioni derivanti dalle contingenti convenienze politiche.

Le norme devono obbedire ai criteri di chiarezza, sobrietà, semplicità e immediatezza propri delle Costituzioni.

Non si tratta di un perfezionismo da specialisti.

E' invece una premessa di metodo su cui convenire tutti subito e in via generale, in modo che ciascuno cerchi di avvicinarsi a questo ideale nella stesura delle sue proposte.

Le norme costituzionali, per loro natura, sono destinate a durare nel tempo, oltre le singole fasi della vita politica. Perciò non sono destinate a dare visibilità alle forze politiche che hanno concorso a scriverle. Sono invece destinate a regolare nel tempo, in modo chiaro e sintetico, la vita dei cittadini e delle istituzioni

Questi criteri non sono stati osservati né nel testo della Commissione Bicamerale della XIII Legislatura, né nella riforma sottoposta a referendum lo scorso 25 giugno.

Nella prima, infatti, prevalse la grande esigenza politica, propria di quella fase, di avvalersi della riforma per la legittimazione reciproca delle due coalizioni.

Nella seconda ha prevalso l'esigenza usare la riforma per consolidare il patto di maggioranza.

Per questa ragione tanto il testo della Commissione Bicamerale quanto la riforma della CdL appaiono farraginose, contorte e a volte addirittura incomprensibili. Non certo per scarsa capacità dei redattori; ma perchè quei testi erano destinati, per ragioni diverse, a dar vita ad un ordine politico, non ad un ordine costituzionale.

5) Da quanto sinora accaduto dobbiamo responsabilmente trarre alcune lezioni.

La prima lezione. La riforma serve a dare un ordine costituzionale alla Repubblica, non un ordine politico alle coalizioni.

La seconda lezione. L'esito referendario ci chiede di trovare un accordo sulle riforme che servono al paese. Dobbiamo abbandonare l'illusione, o il narcisismo, della grande riforma palingenetica e pensare prioritariamente alle riforme più urgenti e mature. Abbandonare il modello di grande riforma non significa rinunciare a pensare strategicamente ai problemi del nostro ordinamento. Dobbiamo pensare strategicamente ed agire invece su singoli temi specifici, dove è davvero necessario.

La terza lezione. Abbiamo bisogno di riforme che rispondano non alle esigenze del sistema politico, ma ai bisogni della società italiana. Esse quindi dovranno rispondere ad alcuni criteri di fondo:

- riqualificare il potere pubblico, modernizzarlo, semplificarne il funzionamento, avvicinarlo alle persone;
- assicurare una migliore garanzia dei diritti, anche sul piano della vita quotidiana;

- riorientare secondo criteri di democraticità, coerenza e semplicità il funzionamento delle molteplici fonti del diritto, tra Stato, Regioni e Unione Europea;
- realizzare il più economico ed efficace funzionamento degli apparati pubblici, di modo che la razionalità economico finanziaria costituisca il presupposto per l'organizzazione dei poteri pubblici.

6) Sulla base del lavoro sinora compiuto, nel corso delle diverse legislature, si possono individuare quattro distinti campi di intervento:

nacroquestioni:

- superamento del bicameralismo perfetto;
- struttura e poteri del Senato;
- poteri del presidente del consiglio in seno al governo;
- procedimento legislativo;
- poteri di controllo del Parlamento sul Governo;

nuove frontiere:

- bioetica;
- cittadinanza;
- tutela dell'ambiente e della natura;
- diritti dell'individuo nella società dell'informazione ;

questioni monotematiche:

- riduzione del numero dei parlamentari, che va deliberata in connessione con la riforma del Parlamento;
- Roma capitale;
- riforma della legge elettorale;
- eventuale istituzione di un organo costituzionale per giudicare della responsabilità disciplinare di tutti magistrati, ordinari, amministrativi e militari;

interventi comunque obbligatori:

- riforma del Titolo V, già riformato dal centrosinistra nella XIII Legislatura, tenendo conto delle decisioni della Corte Costituzionale;
- attuazione del federalismo fiscale;
- attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n.3 del 2001, articolo che prevede l'integrazione dei regolamenti del Senato e della Camera per assicurare la partecipazione alla Commissione per le questioni regionali dei rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli Enti Locali.

7) I quattro campi hanno livelli di maturazione e di impatto costituzionale assai diversi tra loro.

Un principio di buon senso richiederebbe di riprendere il lavoro di riforma partendo dagli interventi che sono più urgenti e, insieme, più maturi. Sottopongo perciò alla vostra attenzione i temi di riforma costituzionale o legislativa che, sulla base della discussione pubblica che si è sinora sviluppata, meglio sembrano rispondere a questi criteri:

- **riforma del Titolo V della Seconda parte della Costituzione;** si tratta di un tema urgente perchè costituisce il cuore del federalismo; cinque anni di applicazione ne hanno mostrato le potenzialità, ma anche limiti, incertezze e contraddizioni che, senza un profondo intervento correttivo, renderebbero il nostro attuale federalismo ancora più incerto, conflittuale e costoso;
- **federalismo fiscale,** mediante l'attuazione dell'art.119 della Costituzione;
- **legge per Roma capitale** prevista dall'ultimo comma dall'art.114 della Costituzione;
- **attuazione della norma transitoria prevista dall'articolo 11 della L.Cost. n.3 del 2001,** che potrebbe rappresentare una fase sperimentale verso la riforma del bicameralismo e una via per conferire subito una rilevanza particolare, alle decisioni della Conferenza Stato-Regioni.

Su questi temi e sugli altri eventualmente ritenuti prioritari spetterà ai gruppi parlamentari presentare le proposte di legge necessarie per passare alla fase di concreto lavoro di riforma.

8) Gli interventi richiedono modalità e procedure diverse.

La riforma del Titolo V e la riduzione del numero dei parlamentari si attuano con leggi costituzionali.

Il federalismo fiscale e l'attuazione dell'art.114 Cost. richiedono leggi ordinarie.

L'attuazione dell'articolo 11 richiede la modifica dei regolamenti parlamentari.

Si può aggiungere che il federalismo fiscale rientra nella specifica competenza delle Commissioni Bilancio e Finanze, mentre gli interventi di carattere costituzionale e quello per Roma Capitale rientrano nella competenza di questa Prima Commissione.

9) In questa stessa sede e nel dibattito pubblico si potranno intanto approfondire gli altri temi e potranno progressivamente emergere livelli di maturazione che consiglino di affrontare progressivamente quelli più prossimi ad una soluzione condivisa.

In ogni caso è evidente che dovremmo costantemente lavorare di concerto con la Commissione del Senato, valutando anche la possibilità di proporre alcune riunioni congiunte.

Se i colleghi saranno d'accordo, questa fase di esplorazione dei temi e delle priorità potrebbe concludersi entro la pausa estiva con la definizione di un metodo per l'approfondimento dei temi ritenuti prioritari in base al maggior possibile consenso.

Il lavoro di riforma vero e proprio inizierebbe dopo la pausa estiva.

10) Non ho affrontato e non intendo ora affrontare il tema del come riformare: se attraverso l'articolo 138, come è attualmente o reso più cogente, come propone il programma dell'Unione; oppure attraverso un'assemblea costituente, oppure ancora attraverso un'assemblea redigente.

Occorre una certa prudenza quando, all'orizzonte di un possibile processo riformatore, il tema del **come riformare** sembra prevalere sul tema del che **cosa riformare**. Rischia di riproporsi un'esigenza che appartiene più alla politica che alla società.

Se i colleghi riterranno opportuno ed utile lavorare sui temi sopradefiniti, è evidente che si dovranno applicare le norme esistenti e cioè l'attuale articolo 138. Per gli altri temi, una volta definite le questioni prioritarie, si deciderà a procedura da seguire.

11) Infine, i rapporti con il governo nel corso dei lavori di riforma.

Le riforme costituzionali, come quelle elettorali, hanno un particolare status parlamentare. Il tema fu affrontato con chiarezza già nel 1992 dall'allora presidente del consiglio Giuliano Amato che chiarì come "la materia istituzionale" sia "di prevalente responsabilità del parlamento".

In ogni caso sono convinto che forme di leale collaborazione tra parlamento e governo sono indispensabili e non potranno che agevolare il perseguimento dello scopo.