

**Seminario dei gruppi parlamentari dell'Ulivo**  
**11 e 12 settembre 2006**

.....

**Relazione introduttiva sulle riforme istituzionali**

**Luciano Violante**

*Presidente della Commissione Affari Costituzionali della Camera dei  
Deputati*

.....

1. Il referendum del 24 e 25 giugno è stato una sorta di spartiacque tra due modi di intendere la Costituzione, quello populista e quello democratico.

La vittoria del NO ha segnato la prevalenza della concezione democratica. Ma non tutto ciò che era stato proposto dal centrodestra era sgradito alla pubblica opinione anche se era sgradito a noi.

Sembra infatti che per la vittoria del NO sia stato decisivo il giudizio negativo sulla devolution e, in particolare, il timore che fossero ridotti servizi sociali nei confronti dei soggetti più poveri e nelle aree più povere del paese.

Diverso invece sarebbe stato l'orientamento degli elettori se nel dibattito pubblico avesse prevalso l'attenzione all'aumento dei poteri al primo ministro. Da una ricerca citata in un recente studio pubblicato da Il Mulino, risulta che dopo le elezioni politiche, e prima del referendum, circa il 48% degli elettori si era dichiarato favorevole all'aumento dei poteri del primo ministro, il 37% contrario e il 15% incerto.

Tentiamo di trarre alcune indicazioni da questi dati.

Prima indicazione: nessuna riforma deve mettere a rischio i diritti sociali.

Seconda indicazione: la riforma deve mirare ad una forma di governo stabile, efficace, in grado di realizzare il programma presentato agli elettori. Dev'essere tale da raggiungere democraticamente gli stessi effetti che nell'immaginario collettivo appare conseguire la concentrazione dei poteri su una sola persona. Questo aspetto della riforma tocca non solo il potere del governo in Parlamento, ma anche, e forse soprattutto, la legge

---

elettorale. Peraltro il rafforzamento degli Esecutivi deve accompagnarsi ad una sorta di rianimazione delle sedi della Rappresentanza politica.

Oggi consigli comunali, provinciali, regionali, e per alcuni aspetti anche il Parlamento, vivono una crisi di ruolo. Alla dannosa onnipotenza propria della prima fase della storia della Repubblica, sino ai primi anni Ottanta, ha fatto seguito una progressiva espansione degli Esecutivi, in nome del valore della governabilità. Ma una democrazia non è fatta solo del comando dei più votati. E' fatta di pluralismo, di diritti delle minoranze e di controllo. Perciò occorre un riequilibrio tra rappresentanza e decisione, tra consigli e governo, anche per temperare alcuni eccessi di personalismo e di leaderismo che l'elezione diretta porta inevitabilmente con sé.

Terza indicazione. La vittoria dei NO propone alla nostra attenzione il rifiuto dei cittadini per leggi di riforma onnicomprensive, incomprensibili alla lettura, destinate più a siglare un patto politico tra i contraenti che a costruire un ordine costituzionale.

Detto in termini diversi: basta con l'uso politico della Costituzione, con tentativi cioè, anche nobilissimi, di siglare attraverso la riforma della Costituzione patti che riguardano la contingenza politica.

Il patto per la riforma, tra parti che hanno divergenti ruoli in Parlamento, deve riguardare gli indirizzi politici di fondo, ma non può condizionare la redazione delle singole norme che deve essere svincolata da obblighi derivanti dalle convenienze politiche per obbedire ai criteri di chiarezza, sobrietà, immediatezza propri delle Costituzioni.

Non si tratta di un tecnicismo.

Le norme costituzionali, per loro natura, sono destinate a durare nel tempo, oltre le singole fasi della vita politica. Devono regolare la vita dei cittadini e delle istituzioni in modo chiaro, sintetico e necessariamente elastico, vista l'auspicabile lunga durata della loro efficacia.

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

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

Nella seconda ha prevalso l'esigenza di rinnovare attraverso la riforma il patto di maggioranza.

Per questa ragione i testi di entrambe le riforme in molti punti appaiono farraginosi, contorti e a volte addirittura incomprensibili.

Non 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.

2. L'esito negativo della consultazione popolare non ci condanna all'immobilismo.

Indicazioni significative sono venute dal presidente Napolitano nel suo discorso di insediamento e in successivi interventi.

Sottolineato il quadro dei principi comuni fondamentali "mai messi in questione", il Capo dello Stato ha sottolineato la necessità di verificare anche dopo il referendum "la possibilità di nuove proposte di riforma capaci di raccogliere il necessario largo consenso in Parlamento."

Evidentemente è finito il tempo del "riformismo creativo", che nutriva via principale la preoccupazione 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.

Noi non abbiamo condiviso né lo spirito né il contenuto della riforma approvata nella passata legislatura. Tuttavia sarebbe ingeneroso disconoscere la fondatezza di alcune ispirazioni: l'attuazione del federalismo, il superamento del bicameralismo perfetto, il rafforzamento dell'Esecutivo in Parlamento.

Non abbiamo condiviso il modo in cui quelle ispirazioni si erano tradotte in norme. Ma nessuna riforma può prescindere da quelle esigenze.

3. 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. 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.

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 di riforma.

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

Se ci sono stati tre fallimenti consecutivi, dobbiamo prendere atto che è diventato improponibile il modello stesso di Grande Riforma come innovazione radicale e contestuale di diverse parti della Costituzione. Questo modello di intervento si è dimostrato sbagliato perchè dà la prevalenza alle contingenze politiche rispetto alla coerenza costituzionale; resta indifferente al problema della propria attuazione; scoraggia, per la sua complessità, un dibattito ragionato e può condurre a reazioni di rigetto alimentate da motivi che nulla hanno a che vedere con la riforma in quanto tale, come è avvenuto, ad esempio, per il referendum sulla costituzione europea. Per questo complesso di ragioni un ulteriore tentativo di Grande Riforma sembrerebbe destinato non a chiudere, ma a prolungare l'attuale instabilità istituzionale.

- 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 a tre criteri di fondo:
  - ✓ riqualificare il potere pubblico, modernizzarlo, semplificarne il funzionamento, avvicinarlo alle esigenze dei cittadini;
  - ✓ assicurare una migliore garanzia dei diritti dei cittadini anche sul piano della vita quotidiana;
  - ✓ 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.

4. Sulla base del lavoro sinora compiuto nel corso delle diverse legislature si possono individuare quattro possibili campi di intervento :

**macroquestioni:**

- superamento del bicameralismo perfetto;
- struttura e poteri del Senato;

- forma di governo;
- procedimento legislativo;
- poteri di controllo del Parlamento sul Governo;
- riforma della legge elettorale,
- ordinamento giudiziario;

**nuove frontiere:**

- bioetica;
- cittadinanza;
- tutela dell'ambiente e della natura;

**questioni monotematiche:**

- riduzione del numero dei parlamentari;
- Roma capitale;
- città metropolitane;
- numero dei mandati per sindaci e presidenti di provincia;
- conflitto di interessi;

**interventi comunque obbligatori:**

- riforma del Titolo V, come a sua volta 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 dei rappresentanti delle Regioni, delle province autonome e degli enti locali alla Commissione per le questioni regionali.

5. Gli interventi richiedono modalità e procedure diverse.

Alcuni, come la riforma del Titolo V, la riduzione del numero dei parlamentari, aspetti dell'ordinamento giudiziario (eventuale istituzione di un organo costituzionale per giudicare della responsabilità disciplinare di tutti magistrati, ordinari, amministrativi e militari) richiedono leggi costituzionali.

Il federalismo fiscale, l'attuazione dell'art. 114 Cost., l'eventuale terzo mandato a sindaci e presidenti di provincia, richiedono leggi ordinarie. 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.

Muovendosi in quest'ordine di idee le Commissioni Affari Costituzionali della Camera e del Senato hanno deliberato di dar vita ad una comune indagine conoscitiva sullo stato di attuazione del federalismo.

L'indagine è stata approvata alla unanimità ed ha aspetti nuovi. Si tratta di un lavoro di carattere seminariale cui parteciperanno insieme Sindacati, Confindustria, l'ANCI, l'UPI, la Conferenza dei presidenti di Regioni e la Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali.

I temi sono quattro e a ciascuno è stato dedicato una seduta: ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni (6 ottobre), federalismo fiscale e garanzia dei diritti sociali (7 ottobre), il governo concreto dei rapporti tra Stato e Regioni (13 ottobre), Roma capitale, aree metropolitane (14 ottobre).

Ai nostri interlocutori sono stati inviati alla fine di luglio, per ciascuna sessione, specifici quesiti. La discussione si svolgerà attorno alle risposte che ciascuno degli intervenuti darà ai quesiti proposti dalle Commissioni.

6. Poiché è possibile che i quattro temi integrino il quadro delle prossime priorità parlamentari mi soffermo sulle ragioni che hanno indotto il presidente Bianco e me a proporli alle rispettive commissioni.

a) La concreta determinazione delle competenze tra Stato e Regioni è oggi affidata, impropriamente, alla Corte Costituzionale che è costretta in più occasioni ad equilibrismi interpretativi per conciliare le esigenze concrete con alcune incongruenze del Titolo V; la riforma del centro destra conteneva in questa parte alcune norme positive (l'attribuzione della competenza sulle grandi reti allo Stato) che vanno riprese; è da valutare, infine, l'eventuale abolizione della competenza concorrente che si presta a liti infinite tra Stato e Regioni, determinate dall'incertezza del confine tra principi fondamentali e legislazione di dettaglio: i tedeschi la hanno fortemente ridimensionata in una coraggiosa riforma costituzionale approvata nel mese di giugno.

- b) Il federalismo fiscale (art. 119) è ancora il grande assente dalla scena istituzionale. Non è stato attuato dal centro destra e dovrebbe essere attuato in questa Legislatura, in coerenza con il programma presentato agli elettori. Uno degli aspetti più delicati, non il solo, riguarda il modo di garantire i livelli essenziali di godimento dei diritti sociali indipendentemente dalla Regione alla quale si appartiene. Anche la richiesta dei presidenti delle Regioni Lombardia e Veneto relativa alla acquisizione di nuove competenze, in base a quanto consente lo stesso Titolo V, spinge a ritenere prioritaria l'attuazione dell'articolo 119 per evitare che l'attribuzione oggi di poteri aggiuntivi condizioni domani l'attribuzione di risorse aggiuntive proprio alle regioni più ricche.
- c) L'articolo 11 della Legge costituzionale 3/2001 prescrive che "Sino alla revisione delle norme del Titolo Primo della Parte Seconda della Costituzione (*Il Parlamento*)" i regolamenti delle Camere possono prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali, assicurando alle deliberazioni dell'organo così composto un peso condizionante sulle decisioni del Parlamento. Nella scorsa Legislatura non si riuscì ad attuare l'articolo 11. Oggi dovremmo verificare se ci sono le condizioni per attuarlo oppure se si preferisce affrontare direttamente la questione relativa all'attribuzione al Senato della grande funzione di governo dei rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali, questione che è sottesa al carattere transitorio della disposizione dell'articolo 11.
- d) Il Titolo V prevede l'istituzione di città metropolitane ed una legge speciale per Roma Capitale. La quarta sessione dell'indagine conoscitiva sarà destinata proprio ad individuare i caratteri di fondo delle leggi relative a questi due settori; occorrerà comprendere vantaggi e rischi della istituzione delle città metropolitane. Il tema porta con sé il destino delle province. Forse si discuterà anche dell'opportunità di mantenere in vita le comunità montane: si tratta di 356 enti non essenziali e notevolmente costosi (Il Sole ha calcolato il costo in 22 milioni l'anno). Questa sessione si intreccia con l'importante lavoro che sta conducendo il governo sulla riforma degli enti locali. Ho letto che il disegno di riforma proporrebbe di rendere alternative le Unioni dei Comuni alle Comunità montane.

7. Ne dibattito precedente al referendum ci si è molto soffermati sul *come* riformare:

- se attraverso l'articolo 138, come è attualmente o reso più cogente, come propone il programma dell'Ulivo;
- oppure attraverso un'assemblea costituente, ipotesi che noi non sosteniamo;
- 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.

In ogni caso credo che sia meglio procedere attraverso le vie ordinarie ed attraverso progetti distinti.

Spetterà alla forza della politica il compito di tenere fermo un quadro di coerenze costituzionali e politiche che tenga insieme le diverse proposte di riforma.

8. Il tema del federalismo, della ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni e della individuazione dell'organo destinato a governare questi rapporti ci conduce ad una breve riflessione sul mutamento del ruolo della Corte Costituzionale nel nostro sistema politico.

Nel passato il compito pressochè esclusivo della Corte consisteva nel decidere sui cosiddetti giudizi incidentali, quelli sollevati da un giudice nel corso di un procedimento civile, penale amministrativo o tributario.

Nel tempo a questa categoria di decisioni se ne è aggiunta un'altra, più politica, che comprende le decisioni su conflitti tra Stato e Regioni e quelli tra poteri dello Stato, in particolare tra magistratura ordinaria e parlamento.

Il presidente Zagrebelsky, nella conferenza stampa del 2004, relativa all'attività svolta dai giudici costituzionali nell'anno precedente, riferiva che per la prima volta nella storia della Corte gran parte della sua attività era stata impegnata per la risoluzione di conflitti. Per la prima volta cioè la funzione di arbitraggio per la ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni e tra poteri dello Stato prevaleva quantitativamente e qualitativamente, sulla tradizionale funzione di difesa costituzionale delle libertà.

L'anno successivo il bilancio toccò al presidente Onida, che informò come nel 2004 il numero delle sentenze pronunciate nei giudizi introdotti dallo Stato e dalle Regioni aveva superato, e di molto, gli altri tipi di decisione. Onida ricordava inoltre che la Corte aveva iniziato ad intervenire

sistematicamente "su aspetti fondamentali della organizzazione della Repubblica ma anche, più in generale, degli istituti che reggono la società". Nel 2006, sempre con riferimento all'anno precedente, il presidente Marini informava che le sentenze pronunciate nei giudizi in via incidentale erano state ottanta, mentre quelle relative a conflitti erano state novantanove. Il sorpasso era il frutto di un consolidato andamento del lavoro della Corte sempre più spesso chiamato dal Governo o dalle Regioni, dal Parlamento o dalla Magistratura a svolgere la funzione di arbitro dei conflitti.

Nel corso della conferenza stampa di presentazione del rapporto, il presidente cercava, comprensibilmente, di attenuare il significato politico del dato, spiegando che una parte rilevante dei conflitti dipendeva dalla scarsa chiarezza della riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione, effettuata dal centrosinistra nel 2001, ed auspicava che il consolidamento della giurisprudenza avrebbe nel tempo ridotto questo. Anche i presidenti Zagrebelsky e Onida, hanno cercato di limitare la portata del dato, invitando ad andare oltre le apparenze perchè in molti casi le decisioni sui conflitti non si erano limitate ad attribuire torti e ragioni alle diverse istituzioni della Repubblica. Nell'intervenire sui conflitti, spiegavano i due studiosi, la Corte ha deciso anche su diritti fondamentali dei cittadini come la salute, la tutela dell'ambiente, i livelli essenziali dei diritti civili e sociali.

Ma dal punto di vista politico le cose non cambiano.

Anzi, se la tutela costituzionale dei diritti fondamentali dei cittadini passasse oggi più attraverso la soluzione di conflitti tra poteri della Repubblica che attraverso le decisioni su eccezioni sollevate dall'autorità giudiziaria, resterebbe comunque il segno di un mutamento del ruolo della Corte Costituzionale e, conseguentemente, della geografia politico-costituzionale del Paese.

In definitiva, sta nascendo una nuova funzione della Corte Costituzionale. Da "giudice dei diritti" la Corte sta diventando e, sottolineo, suo malgrado "giudice dei conflitti".

La funzione arbitrale delle corti costituzionali è tutt'altro che sconosciuta in altri paesi federali, dagli Stati Uniti alla Germania, dal Canada al Belgio. Ed in quei paesi è ormai acquisito che la Corte rientra nella governance del paese.

Nel suo *A History of American Law*, Lawrence M. Friedman sostiene che la Corte Suprema "was a fixed and traditional part of an accepted system of government". La stessa cosa si può dire degli altri Paesi citati.

Un processo analogo sia in corso nel nostro Paese. Solo che non ce ne siamo accorti o preferiamo non accorgercene. Se aprissimo gli occhi, saremmo costretti a prendere atto che in tutti i paesi federali le Corti appartengono al sistema di governo.

Ma in Italia la ragione della crescita del ruolo arbitrale dei giudici della Consulta non sta in una scelta razionale e condivisa. Sta nella imperfetta formulazione della riforma del Titolo V, in leggi approvate nella scorsa legislatura che violavano palesemente la ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni, nella conflittualità assai accesa tra una parte del mondo politico e la magistratura, nella debolezza delle istituzioni politiche.

In sostanza c'è nel mondo politico una sorta di indifferenza alle conseguenze istituzionali delle scelte che si effettuano ed alla elevata conflittualità tra istituzioni. Guardando alcuni disegni di legge che escono dai ministeri non si comprende se ci sono burocrazie ministeriali che ignorano le sentenze della Corte Costituzionale oppure burocrazie per le quali la moltiplicazione dei conflitti tra Stato e Regioni giova alla salute della Repubblica.

Sia chiaro: le società di oggi sono certamente più conflittuali di quelle di ieri, se non altro per la maggiore percezione dei propri diritti che hanno i cittadini e delle proprie prerogative che hanno le istituzioni.

Ma in Italia la conflittualità ha un tasso quasi patologico determinato dalla crescita di un'abitudine pubblica e privata alla non accettazione della regola. Figlia di questa abitudine è la cattiva costruzione delle norme giuridiche: se le regole non sono così importanti, non è neanche importante scriverle in modo chiaro. Il corollario è che la battaglia parlamentare attorno alla costruzione della regole è più spesso un terreno di scontro per la definizione di un primato politico che un confronto per decidere degli effettivi ambiti operativi della norma in costruzione.

Non è possibile intervenire in breve tempo a correggere abitudini nazionali. Ma è possibile intravedere alcune strade per evitare di scaricare sulla Corte oneri impropri derivanti dalle inadempienze delle istituzioni politiche.

Innanzitutto è prevedibile che i conflitti tra magistratura e Parlamento diminuiscano in questa legislatura per la minore propensione dell'attuale maggioranza politica a visioni indulgenziali nei confronti dei parlamentari sotto processo.

Segnali positivi si vedono anche sull'altro versante.

Il ministro Lanzillotta, competente per gli affari regionali, esponendo il proprio programma davanti alla Commissione Affari Costituzionali della Camera, ha informato di aver avviato con le singole regioni un confronto

sul contenzioso in corso nei confronti dello Stato, per addivenire a soluzioni concertate che riducano la conflittualità e, conseguentemente, la pressione sulla Corte Costituzionale. La stessa procedura, fondata sulla concertazione, è stata adottata per il futuro. "Si tratta di attivare forme di confronto preventivo...attuando un confronto sostanziale sia da parte dello Stato che da parte delle regioni...con l'obbiettivo di pervenire a indirizzi e soluzioni condivise...".

E' evidente che questa metodologia, se seguita con costanza da tutte le parti, potrebbe alleggerire di molto la tensione politica sulla Corte Costituzionale, contribuendo alla "normalizzazione" della sua fisionomia. Tuttavia il programma del ministro Lanzillotta costringe a fermare l'attenzione su un secondo punto.

Nei tradizionali Stati centralistici, il Parlamento ha una sola funzione sovrana, quella dell'indirizzo politico, dell'approvazione delle leggi, del dare e togliere la fiducia ai governi. Nello Stato federale, quale noi stiamo progressivamente diventando, a quella funzione se ne accompagna un'altra: la regolazione autorevole ed efficace dei rapporti tra Stato, Regioni e Autonomie locali.

Attorno a queste due funzioni potrebbe forse ruotare la futura distinzione tra Camera e Senato.

La Camera potrebbe continuare a svolgere le attuali funzioni ed il Senato invece svolgerebbe prevalentemente l'altra funzione sovrana, quella di regolare il funzionamento del federalismo attraverso la relazione quotidiana tra tutte le istituzioni interessate.

A questa conclusione si arriva anche considerando che la Commissione per le questioni regionali è ormai un organismo troppo fragile e che la stessa riforma del Titolo V approvata dal centrosinistra prevede all'art.11, come si è già ricordato, una sua possibile integrazione "Sino alla revisione delle norme del Titolo Primo della Parte Seconda della Costituzione", norme queste ultime che riguardano appunto il Parlamento; la soluzione è quindi dichiaratamente transitoria, in attesa di un'attribuzione definitiva di competenza che può spettare soltanto ad uno dei rami del Parlamento.

E' questa solo un'ipotesi che va approfondita e che potrebbe prestarsi a molteplici critiche. La nostra discussione potrebbe cominciare ad affrontare il tema.

9. Mercoledì prossimo inizia presso la Commissione Affari Costituzionali della Camera l'esame del progetto di legge presentato da tutti i presidenti

di gruppo dell'Unione per una nuova disciplina del conflitto di interessi. I primi due anni di applicazione della legge Frattini hanno rivelato fragilità applicative, inesistenza di sanzioni adeguate a scongiurare l'uso del potere pubblico per finalità private, incongruenze e contraddizioni.

Le due Autorità che hanno la vigilanza sulla materia hanno puntualmente segnalato al Parlamento nelle loro relazioni la necessità di ben 15 correzioni, alcune radicali, per rendere efficace la legge.

Affronto brevemente qui il problema nei suoi aspetti politico-costituzionali.

Nel dibattito pubblico l'esigenza di disciplinare anche in Italia il conflitto di interessi coincide con l'ingresso a Palazzo Chigi dell'on. Silvio Berlusconi, nel 1994.

Questa coincidenza va depurata dei suoi aspetti polemici e ricondotta al suo significato politico costituzionale.

Le elezioni politiche del 1994 sono le prime che si tengono dopo il crollo della Prima Repubblica. Sino a quel momento il personale politico accedeva alle più alte cariche dello Stato attraverso una selezione operata dai partiti, che privilegiavano coloro che si erano dedicati professionalmente alla politica.

Non era mai accaduto sino a quel momento che accedessero al vertice dell'Esecutivo titolari di grandi aziende.

La fine della prima Repubblica, determinata dal crollo dei principali partiti di governo, dalla trasformazione di altri, dalla nascita di nuove forze politiche, dalla legge elettorale maggioritaria coincide con la fine dello Stato dei partiti, con la fine della netta separazione tra società politica e società civile, con il declino della netta distinzione tra Stato e mercato, tipica della democrazia classica.

Il mancato chiarimento dei caratteri di questa fase è all'origine di molti equivoci sulle finalità di una legge relativa al conflitto di interessi.

Non è stato l'avvento al potere di uno specifico uomo d'impresa che ha posto la questione del conflitto di interessi.

La questione si è posta per ciò che quell'avvento comportava nel sistema politico italiano.

Ed è significativo che successivamente, in altre responsabilità di governo, a livello nazionale, regionale e locale, il fenomeno si sia ripetuto con frequenza.

Ha avuto fine il monopolio dei partiti sulle cariche pubbliche; personalità forti del mondo dell'impresa sono entrate nell'agone politico con proprie

formazioni politiche o all'interno di formazioni politiche del tutto nuove: conseguentemente si sono posti alla nostra democrazia problemi inediti.

Tra questi problemi c'era e c'è quello del rapporto tra gli interessi privati di cui l'outsider sia titolare e gli interessi pubblici che deve tutelare nella sua attività di governo.

E' un difficile equilibrio tra il favore per l'accesso di nuovi soggetti alle più alte responsabilità politiche (garantito dall'art.51 della Costituzione) e la necessità di prevenire processi di privatizzazione della politica che ledono il principio democratico classico come contrapposto al principio patrimonialista.

Negli scontri che ci sono stati e ci sono sul tema si confrontano anche due diverse culture politiche: quella che tende a privilegiare il ruolo dei partiti politici nella vita pubblica e quella, invece, che tende a considerare come vera garanzia democratica il primato nella politica di quella parte della società che è estranea ai partiti. Corollario di questo scontro è la diatriba sul professionismo politico. Posto che il dilettantismo al governo non è augurabile a nessun Paese, l'esperienza ci dice che un buon livello di professionalità può essere acquisito anche da chi non viene dalle fila dei partiti.

Tuttavia è innegabile che l'outsider al governo propone di per sé problemi del tutto inediti nella nostra democrazia.

Quando un dirigente di partito assume una funzione di governo, la sua attività si svolge prevalentemente lungo le linee di mediazione tra Stato e società che sono proprie del partito politico. In tal modo il suo tavolo diventa una sorta di luogo di sintesi tra istanze sociali e logiche politiche.

Quando invece l'eletto assume responsabilità di governo in forza della sua capacità di stare nel mercato, nella sfera politica irrompe una potente scheggia di quel particolarismo, che è fattore costitutivo della sua identità, che non è temperata né mediata da un filtro politico, quale quello del partito. Inevitabilmente a questo punto si pone problema di tenere separato il potere pubblico dagli interessi privati. Tanto più che mentre nel mercato ciò che spesso conta è il risultato, a volte con una certa disinvoltata disattenzione per le regole, nello Stato il rispetto delle regole è l'essenza stessa della democrazia.

Al di fuori di ogni polemica, a me pare che l'insofferenza per le regole, e verso le autorità incaricate di applicarle e farle rispettare, i non limitati casi di apologia dell'impunità e di uso del potere politico per conseguirla, i casi di irrisione del principio dell'eguaglianza di fronte alla legge, la proliferazione dei condoni quali misure dirette ad evitare l'applicazione di

sanzioni a chi ha violato la legge, non sono frutto di una perversa e personale propensione alla distorsione del potere politico per finalità private, ma la conseguenza di quell'ingresso impetuoso di settori di mercato nello Stato, che arricchisce la platea di coloro che possono esercitare funzioni politiche, ma che può avere effetti distruttivi di fondamentali assetti democratici, qualora continuassero a mancare adeguati contrappesi.

Come un eccesso di peso dello Stato nel mercato porta conseguenze disastrose per l'economia, così l'eccesso di peso del mercato nello Stato può essere mortale per fondamentali valori democratici.

Non credo che sia un caso che il paese che più efficacemente si è dotato di un imponente complesso di misure per prevenire il conflitto di interessi siano proprio gli Stati Uniti, tanto fermamente convinti della centralità del mercato quanto severamente e calvinisticamente preoccupato dello sviamento del potere pubblico per finalità puramente private.

Una buona normativa sul conflitto di interessi non deve avere lo scopo di dissuadere chi proviene da un'esperienza di mercato dalla partecipazione attiva alla vita politica, che è un fatto in sé positivo, ma deve far sì che anche questa partecipazione sia ispirata ai criteri costituzionali della imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione.

Uno degli studiosi americani che ha più approfondito la materia ha scritto che "il regime ideale di conflitto di interessi consiste nel meno oneroso complesso di restrizioni che sia compatibile con la promozione di un contesto istituzionale eticamente efficace." (E.J.Murdoch, Symposium Ethics in Government, George Washington Law Review, 1990, p.514)  
Si tratta di criteri validi anche per il nostro lavoro di riforma.

10. La riflessione sulle ragioni politiche e costituzionali di una legge sul conflitto di interessi mi permette di passare all'ultima parte di questa esposizione.

I cinque anni che ci stanno alle spalle ci hanno portato assai vicini ad una crisi costituzionale della Repubblica, che si sarebbe compiuta se nel referendum avessero prevalso i Sì.

Intendo riferirmi ad un processo profondo caratterizzato dalla crisi di effettività della Costituzione, intesa come crisi del suo riconoscimento

diffuso e crisi del significato stesso del costituzionalismo come teoria giuridica dei limiti del potere politico.

Il cambio di maggioranza non è sufficiente a farci dichiarare superato il pericolo.

L'idea del potere politico libero da vincoli parlamentari, da regole procedurali, finalisticamente orientato al perseguimento del risultato, indipendentemente dalle regole potrebbe essere ritenuto anche in buona fede, l'unico idoneo a garantire il Paese in un sistema internazionale fortemente competitivo e più veloce di quanto spesso non consentano le regole della democrazia. Perciò non sono certo che i germi inoculati nel sistema politico da quella classe dirigente si siano estinti dopo le elezioni di aprile.

E' andato avanti un processo di banalizzazione della democrazia, come "il potere nelle mani dei più", da Tucidide, che, come accennavo avanti, tralascia gli altri tre pilastri della moderna democrazia e cioè il pluralismo delle istituzioni rappresentative, il rispetto delle minoranze e la possibilità da parte di queste ultime del controllo delle maggioranze.

Non si esce da questa fase senza alcune idee di fondo sui compiti e le responsabilità dell'attuale classe politica dirigente nei confronti della principale istituzione della Repubblica.

Il problema tocca il potere giudiziario nel suo complesso, oggetto per anni di aggressioni e di spoliazioni, ed oggi mancante di un ubi consistam.

La questione non si risolve limando le unghie alle misure del centrodestra. Si risolve con una idea diversa del potere giurisdizionale, della sua funzione di servizio per i cittadini, della sua responsabilità e della sua indipendenza. Forse un'apposita e autonoma riflessione su questi punti sarebbe necessaria.

Più grave è il problema dello Stato.

Dobbiamo ripensare lo Stato.

Negli ultimi decenni abbiamo assistito ad una progressiva spoliazione delle funzioni dello Stato e delle prerogative della sua sovranità in tutte le direzioni, verso la Commissione Europea, verso la Corte di Giustizia, verso le Regioni e le Autonomie Locali, verso le diverse magistrature (si pensi solo al peso tanto silenzioso quanto condizionante della magistratura amministrativa nella vita pubblica), verso le autorità indipendenti, verso i commissari straordinari, verso i monopoli privati quando si è privatizzato senza riuscire a liberalizzare.

Lo Stato, nella sua dimensione politica, ha perso i velluti, i ricami, le corone, gli scettri, pantofole, poggiapiedi e strascichi ma noi continuiamo a volte a ragionare come se fosse ancora regalmente vestito ed esaltiamo come segno di lodevole modernizzazione ogni ulteriore sottrazione di panni a qualcuno che ormai è ignudo ed esposto alle intemperie.

Non tutte queste spoliazioni sono criticabili; anzi molte di esse, Unione Europea e federalismo ad esempio, sono il frutto di scelte moderne, democratiche ed utili ai cittadini.

Ma oggi dobbiamo porci una domanda di fondo: che cosa oggi è meritevole di essere dello Stato? Quali sono, ripeto, oggi, le prerogative ineliminabili del potere pubblico statale? Credo cioè che occorrerebbe fermare la macchina e chiedersi dove sta andando lo Stato e se la destinazione così individuata coincida con i bisogni legittimi dei cittadini e con le nostre aspettative, i nostri valori e i nostri ideali.

Mi ha colpito che in una decisione del 2003 (303/2003) la Corte Costituzionale, al fine di non spogliare lo Stato di alcune sue essenziali funzioni, ha "inventato" la sussidiarietà a rovescio ritenendo possibile attribuire allo Stato, sulla base del principio costituzionale della unità ed indivisibilità della Repubblica, funzioni che apparentemente risulterebbero attribuite alle Regioni.

D'altra parte un ordinamento certamente attento alle prerogative del federalismo, come quello degli Stati Uniti, prevede la casula di supremazia come deroga alla normale ripartizione di competenze.

Insomma una parte della nostra riflessione e del nostro impegno dovrebbe essere destinata alla individuazione delle prerogative, delle responsabilità e dei poteri di ciò che deve essere dello Stato nella società contemporanea.

Parallela e intrecciata questa riflessione è la ripresa di autorevolezza e dignità della politica.

Non so se ce la faremo in queste due giornate, ma la riflessione potrebbe forse cominciare proprio in questa occasione.