

*Associazione*  
**Cultura & Sviluppo - Alessandria**

VIA S. GIOVANNI BOSCO, 28 - 15100 ALESSANDRIA  
TEL. (0131) 204208 - TELEFAX (0131) 254252  
E-MAIL: associazione.cultura.e.sviluppo.alessandria@pn.itnet.it



**INCONTRI DI FORMAZIONE**

## SINTESI INCONTRO

SU

### **La riforma costituzionale dall'intesa in Bicamerale ai lavori parlamentari:**

*opportunità di modernizzazione istituzionale  
e questioni ancora irrisolte*

**15 GENNAIO 1998**

- **Schema delle relazioni a cura del Sen. Enrico Morando** (*già Membro della Commissione Bicamerale e della direzione nazionale del P.D.S.*) **e del Sen. Giuseppe Vegas** (*già Membro della Commissione Bicamerale, eletto a Novara nella lista di Forza Italia, vice-Presidente Commissione Bilancio del Senato*)
  
- **Principali approfondimenti del dibattito**

Verbalista: Marzia Abelli

Alessandria, 15 gennaio 1998

**La riforma costituzionale  
dall'intesa in Bicamerale ai lavori parlamentari:  
*opportunità di modernizzazione istituzionale e questioni ancora irrisolte***

**Sen. ENRICO MORANDO**

(già Membro della Commissione Bicamerale e della direzione nazionale del P.D.S.)

Prima di analizzare il complesso tema delle riforme costituzionali, si rende necessario fare il punto sulla effettiva *realizzabilità* del progetto proposto dalla **Commissione Bicamerale**.

A questo proposito occorre chiedersi se il suddetto progetto abbia una reale possibilità di essere **approvato dal Parlamento** e di essere, in seguito, **sottoposto a referendum popolare** o se, invece, rischi di soccombere a causa della complessità della situazione politica attuale.

Per ottenere un esito positivo è auspicabile che le diverse parti politiche impegnate assumano un atteggiamento responsabile, confermando la **volontà riformatrice** dimostrata in fase di elaborazione del progetto.

Tuttavia in campo politico si confrontano **due posizioni** differenti: la prima è rappresentata da coloro che ritengono che si possano apportare alcune **piccole modifiche**, lasciando però inalterata la struttura principale del progetto che, altrimenti, rischierebbe di crollare (questo atteggiamento prevale tra i maggiori leaders politici); la seconda è rappresentata da coloro che, pur giudicando importante il buon esito finale (dal momento che in passato già due Commissioni Bicamerale hanno fallito), ritengono che le contraddizioni presenti nel progetto siano troppo gravi e che, quindi, **parti essenziali** di esso **debbano essere modificate**. La prima posizione, pur essendo più realista dal momento che le principali forze politiche desiderano rispettare l'impegno assunto e difendere il progetto in Parlamento, sembrerebbe essere piuttosto **miope** poiché valuta le situazioni che si possono verificare nel corso del passaggio parlamentare, trascurando ciò che potrebbe accadere con il referendum: infatti, se non si sanano le contraddizioni più evidenti, **chi non condivide una parte del progetto potrebbe decidere di esprimere un voto negativo in sede referendaria**.

Occorre considerare, inoltre, che alcuni esponenti politici e non, hanno già espresso un **giudizio negativo**: Rifondazione Comunista, ad esempio, non condividendo l'elezione diretta del Presidente della Repubblica, voterebbe "no" in occasione del referendum; lo stesso comportamento potrebbe essere assunto dalla Lega a causa del proprio atteggiamento politico generale, da importanti componenti della magistratura che ritengono negativa la soluzione adottata perché penalizzante per i grandi pubblici ministeri anticorruzione e antimafia e da alcuni sindaci e presidenti di regione che giudicano inaccettabile la proposta avanzata in materia di federalismo.

In questo caso si prospetterebbero due possibili esiti negativi:

- che vinca il "no" sull'intero territorio nazionale;
- che vinca il "no" anche solo al Nord.

In questi giorni è in corso un'accesa discussione che raccoglie le adesioni di importanti costituzionalisti e forze politiche all'idea del **referendum plurimo**. Questa proposta è un segno delle evidenti **insofferenze** esistenti nei confronti di alcune parti del progetto: infatti, sono presenti valide ragioni giuridiche e politiche che sconsiglierebbero il ricorso a questo istituto, dal momento che richiederebbe troppo tempo ed una legge costituzionale che sostituisca quella che ha dato vita alla Bicamerale.

Per evitare di fornire argomenti a coloro che potrebbero sollecitare una risposta negativa al referendum è doveroso, quindi, tenere fermo **l'impegno riformatore** ed elevare il livello delle **soluzioni di merito**.

Per quanto riguarda le modifiche da attuare circa la **forma di governo**, la proposta avanzata da Rutelli di ricorrere al premierato non può essere considerata realistica poiché una revisione di quanto deciso in materia segnerebbe una frattura del delicato equilibrio politico creatosi all'interno della Commissione.

E' necessario, tuttavia, esplicitare i poteri di governo del Presidente della Repubblica eletto secondo i nuovi criteri, dal momento che non si tratta di un presidente di garanzia, ma piuttosto di un **presidente dotato di precisi poteri di indirizzo politico che attengono all'esercizio di governo.**

Un grave problema è rappresentato dal modello di **legge elettorale** proposto nell'ambito della Bicamerale: esso, infatti, costituisce un arretramento, rispetto alla situazione attuale, del potere dei cittadini di scegliere, mediante il voto, il proprio governo. Il **ridimensionamento della componente maggioritaria uninominale**, previsto dal nuovo sistema elettorale, fa sì che tra due "vasi di ferro", quali il Presidente della Repubblica eletto a suffragio universale ed il Parlamento eletto tramite un sistema in cui le segreterie di partito sono molto forti, si venga a trovare un "vaso di coccio" costituito dal Presidente del Consiglio che raffigura l'elemento più debole.

Anche a proposito del **federalismo** sono emersi due problemi inerenti la sua reale applicazione:

1) la soluzione basata sul rapporto tra Stato centrale che legifera ed amministra e comuni che amministrano, trasforma la **regione**, alla quale viene riconosciuto un potere legislativo, in un *soggetto debole* (saltare la dimensione regionale è, comunque, segno di un federalismo debole, anche se l'Italia è un Paese che presenta un forte connotato *municipalistico*);

2) la soluzione indicata al problema della seconda Camera dimostra di essere inefficace: infatti, solo se si creasse un vero **Senato federale**, eletto sulla base di un principio maggioritario in rappresentanza delle comunità regionali ed in occasione delle elezioni regionali, si potrebbe risolvere la suddetta contraddizione relativa al federalismo municipale.

Per quanto riguarda il problema della **giustizia**, la Bicamerale introduce **due sezioni distinte del Consiglio Superiore della Magistratura**, senza modificare la **carriera unica** prevista sia per i requirenti che per i giudicanti. In realtà sembrerebbe opportuno, al contrario, realizzare una riforma dell'ordinamento giudiziario diretta ad escludere l'intervento della politica nella nomina degli organi di autogoverno della magistratura. Per tutelare i cittadini, inoltre, sarebbe necessario che chi giudica e chi sostiene l'accusa non appartenessero alla stessa corporazione, separandone le carriere.

Il progetto della Bicamerale prevede anche che **il Presidente della Repubblica continui a presiedere il CSM**, pur essendo stato eletto dal popolo secondo strategie politiche (in questo modo, infatti, il Capo dello Stato, essendo un leader politico, perde il ruolo di garante finora ricoperto grazie alla sua nomina da parte del Parlamento).

---

## Sen. GIUSEPPE VEGAS

(già Membro della Commissione Bicamerale, eletto a Novara nella lista di Forza Italia, vice-Presidente Commissione Bilancio del Senato)

La situazione attuale deriva da **due presupposti** fondamentali:

- 1) **la moneta unica europea**, per la realizzazione della quale era richiesta stabilità politica;
- 2) il fatto che la **classe politica precedente** avesse provocato gravi danni al Paese.

Nel **1994**, grazie anche alla legge elettorale, **cambia il sistema politico** e si creano nuovi equilibri.

Forza Italia avrebbe preferito attuare le riforme attraverso un'Assemblea Costituente che avrebbe potuto lavorare a latere del Parlamento senza alcuni vincoli che la Bicamerale comporta (infatti, essendo il lavoro svolto da persone che vivono contemporaneamente la vita parlamentare, emerge spesso la necessità di raggiungere un compromesso tra politica e problemi costituzionali, rendendo talvolta le soluzioni contraddittorie).

La Commissione Bicamerale aveva mandato di **occuparsi esclusivamente della seconda parte della Costituzione**, lasciando intatti i principi fondamentali contenuti nella prima (anche se, in realtà, il principio di sussidiarietà presente nell'art. 3 è stato in parte rivisitato).

Tuttavia, salvaguardare i suddetti principi ha fatto sì che elementi nuovi nati dal crollo della prima Repubblica dovessero essere necessariamente conciliabili con quelli vecchi: il fatto che questo non sia sempre stato possibile ha comportato gravi problemi. Questi ultimi sono dovuti anche alla **manca di indicazioni** precise riguardo l'indirizzo da seguire, fatta eccezione per pochi punti fermi ben definiti quale, ad esempio, il sistema elettorale di tipo maggioritario.

Le contraddizioni sopra elencate rendono il progetto della Bicamerale in parte innovativo ed in parte conservatore, suscitando la richiesta di un referendum plurimo (soluzione rischiosa e poco coerente).

Tuttavia è necessario che il lavoro fatto venga *corretto* in alcune parti e *comunque approvato* perché, in caso contrario, un fallimento si ripercuoterebbe su tutti i partiti, oltretutto sull'intero Paese.

Queste difficoltà si possono dedurre dalla contraddittorietà e dalla *pesantezza della Costituzione* che ne deriva: infatti, pur rimanendo invariato il numero degli articoli, *aumenta notevolmente il numero dei commi* in essi contenuti. Cambierà, inoltre, anche la procedura tramite la quale vengono formulate le leggi, che potranno essere promulgate solo dalla Camera, solo dal Senato o da entrambi.

Per quanto riguarda il **federalismo fiscale**, è doveroso modificare il rapporto che intercorre tra Stato e Comuni, attribuendo una reale *autonomia impositiva* a questi ultimi e alle Regioni. Occorre, inoltre, che si sviluppi un forte *senso di responsabilità*, non solo da parte degli Enti locali nei confronti dei cittadini, ma anche da parte del Governo e del Presidente della Repubblica. Analogo discorso vale per il problema del **bicameralismo**, a proposito del quale si ritiene giusto che vi sia una Camera politica (la Camera) alla quale affiancare il Senato che, pur essendo dotato di minori poteri, sia ugualmente in grado di legiferare.

Circa il problema della **giustizia**, si rende indispensabile operare una scelta, diretta a separare le carriere di chi giudica da quelle di coloro che sostengono l'accusa, per evitare di rendere un cattivo servizio ai cittadini.

Alcune modifiche hanno permesso di apportare miglioramenti sia in materia fiscale, sia rivisitando il **principio di sussidiarietà** che, nella nuova formulazione, rivoluziona i rapporti tra Stato e cittadini: la nuova norma, infatti, riconosce a questi ultimi la *massima autonomia* possibile, stabilendo che solo ciò che essi non sono in grado di fare da soli o mediante le proprie aggregazioni spontanee verrà svolto dallo Stato.

Tuttavia occorre ammettere che, in molte fasi dei lavori, i rapporti tra riforme e Governo sono stati condotti in modo tale da premiare i rapporti di governo piuttosto che quelli di carattere costituzionale.

---

## PRINCIPALI APPROFONDIMENTI DEL DIBATTITO

\* E' stato chiesto se anche in Italia sia possibile creare una *Camera delle Regioni* come in Germania (dr. W. Giaccherio).

⇒ *In Italia l'intero impianto costituzionale è basato sull'attribuzione alle Regioni di funzioni prevalentemente legislative; il Bundesrat tedesco, al contrario, assegna ai Lander funzioni prevalentemente amministrative, agendo come Camera di compensazione degli interessi del Governo centrale e dei Governi periferici. Questo stesso sistema non avrebbe possibilità di successo nel nostro Paese dove, piuttosto, sarebbe necessario creare un Senato federale in senso proprio, eletto in occasione delle elezioni regionali, i cui membri siano rappresentanti delle Regioni, eletti sulla base di un principio maggioritario ed in numero limitato ed esercitino l'attività legislativa nelle materie sulle quali la legge prevede un concorso tra lo Stato centrale ed i soggetti federati (sen. Morando).*

\* Sono state espresse perplessità circa il risultato della Bicamerale, ricco di contraddizioni. Il progetto dovrebbe introdurre una *riforma globale dello Stato* ma, dal momento che questo non si è verificato, si rende ora necessario apportare urgenti modifiche. Per quanto riguarda il semipresidenzialismo, esso provoca un *indebolimento dell'esecutivo* e costringe il Presidente della Repubblica, eletto dal popolo, a cercare continuamente il consenso popolare in termini tendenzialmente plebiscitari: questo processo potrebbe risultare pericoloso in un Paese come l'Italia. Il Capo dello Stato, inoltre, dovrebbe rappresentare un autentico *garante* ma, per farlo, dovrebbe continuare ad essere eletto dal Parlamento (dr. R. Lenti).

⇒ *Risulta difficile valutare se la proposta della Bicamerale sia migliore o peggiore dell'attuale Costituzione poiché, non avendo avuto un mandato preciso, si è corso il rischio di coinvolgere anche principi realmente innovativi in un progetto confuso. Viene espresso disaccordo con quanto dichiarato dal Dr. Lenti in materia di semipresidenzialismo, dal momento che non si ritiene necessario che il Presidente della Repubblica sia un garante perché, se così fosse, non costituirebbe uno strumento utile per la realizzazione di un nuovo sistema bipolare. Se il Capo dello Stato possedesse, invece, effettivi poteri di governo, verrebbero garantite maggior efficienza e maggior coerenza al sistema (sen. Vegas).*

\* E' stato chiesto quali prospettive ci siano che il Parlamento accetti di esprimersi in materia di istituti di partecipazione (dr. P.G. Alvingi).

⇒ *Il lavoro della Bicamerale ha per oggetto la seconda parte della Costituzione e, di conseguenza, si preoccupa di risolvere le **questioni di carattere ordinamentale**. Tuttavia non tutto può essere costituzionalizzato: il sistema di partecipazione di istanze produttive, ad esempio, deve essere collegato ad un **principio di rappresentanza** che sia ponderabile in modo definito ma, non esistendo un metodo per "pesare" le rappresentanze, risulta impossibile individuare soluzioni per ogni aspetto della partecipazione (sen. Morando e Vegas).*

\* Sono state poste le seguenti domande: 1) quale sarà il ruolo della Provincia; 2) se, in caso di attuazione del federalismo fiscale, il debito complessivo dello Stato verrà ripartito dalle Regioni o dallo Stato centrale (dr. Cairo).

⇒ *Il ruolo delle Province è stato **nobilitato**: infatti, vengono loro assegnati nuove funzioni e poteri propri, oltre a quelli attribuiti dalle Regioni. In materia di federalismo fiscale, i Comuni, le Province e le Regioni vivranno di entrate proprie ma, non essendo queste sufficienti, riceveranno trasferimenti dallo Stato sulla base della nuova regola del 50% (ritenuta inadatta dal momento che sembrerebbe sbagliato fissare una percentuale rigida all'interno di una norma costituzionale destinata a durare nel tempo). Parrebbe opportuno pagare anche il debito pubblico a livello generale, cercando di ripartire poi il gettito a monte (sen. Vegas).*

\* E' stato evidenziato come la riforma tenda a condurre verso un sistema bipolare ed è stato espresso il timore che le contraddizioni contenute in questo progetto possano creare uno **scollamento** tra lo Stato ed i cittadini (dr. M. Ivaldi).

⇒ *Il semipresidenzialismo prevede un Presidente della Repubblica eletto dal popolo, dotato di poteri di governo in alcune materie, in rapporto con il Primo Ministro (che nomina) ed in grado di influenzare l'attività di governo e l'indirizzo politico di fondo. Nell'ambito di questo sistema, l'elezione diretta del Presidente mediante doppio turno e ballottaggio al secondo turno, risulta essere fortemente **bipolarizzante**. Tuttavia il problema risiede nel sistema elettorale tramite il quale verrà eletto il Parlamento: l'ordine del giorno, infatti, prevede che al primo turno venga assegnato il 55% circa dei seggi secondo il criterio uninominale maggioritario (realizzando, così, un drastico ridimensionamento rispetto al 75% attuale), che la quota proporzionale rimanga del 25% circa e venga espressa attraverso liste separate di partito, ma non indica come debba essere ripartito il restante 20%. Il secondo turno, infine, si disputerebbe tra le coalizioni che hanno ottenuto il maggior numero di seggi (sen. Morando).*

\* E' stato chiesto rispettivamente: 1) se vi sia la possibilità di cambiare quanto deciso dalla Bicamerale in materia di giustizia; 2) se la separazione delle carriere non rischi di accentuare la separatezza nei confronti del resto della società; 3) come si organizzi politicamente il referendum e se possa essere un momento in cui qualcuno intraprenda una guerra contro il sistema (avv. M. Bianchi).

⇒ *Il referendum è un appuntamento mediato dalle forze politiche, in cui si cerca il **consenso dei cittadini** verso i partiti che li rappresentano; tuttavia lo scontento nei confronti della classe politica e del Governo potrebbe indurre a votare contro il progetto della Bicamerale. Il problema della giustizia provocherà ancora conflitti, dal momento che la soluzione adottata non è stata in grado di soddisfare il mondo della magistratura: sarebbe necessario, quindi, operare una scelta definitiva tra il vecchio sistema della carriera unica, che ha dimostrato di non funzionare, e quello innovativo che dispone la separazione delle carriere e l'indipendenza della magistratura dagli altri poteri. Per quanto riguarda la legge elettorale, il passaggio ad un sistema di collegi uninominali fa sì che ai cittadini vengano presentati **candidati** corrispondenti a persone **riconoscibili** in modo preciso: così facendo ci si muove in direzione di una classe politica più rappresentativa perché scelta dagli elettori (come anche il Presidente della Repubblica). Questo processo, quindi, consente un reale **avvicinamento** dei cittadini al sistema politico (sen. Morando e Vegas).*

\* E' stato chiesto quale giudizio di fondo sia possibile dare sullo stato politico con cui è stato affrontato il problema delle riforme (considerato che la soluzione Costituente non era possibile perché minoritaria nel

Paese) e se il pericolo di una ipercostituzionalizzazione non rischi di avviare una fase di turbolenza costituzionale ed istituzionale (prof. D. Argeri).

⇒ *Esprimendo un giudizio storico, è possibile far risalire al 1994 una sorta di “rivoluzione italiana”: proprio in quel momento si sarebbero dovute introdurre le riforme. A partire dal 1995, invece, si è realizzata una “restaurazione” che ha reso sempre più difficile l’introduzione di progetti di riforma: si potrebbe pensare che la stessa Bicamerale sia stata istituita per saldare una specie di debito con la storia. Tuttavia, la proposta che ne deriva offre un’occasione irripetibile per approvare le parti innovative ed evitare che si dia origine ad una Costituzione restauratrice (sen. Vegas).*

⇒ *In realtà i fattori che hanno provocato la fine della prima Repubblica sono: la “rivoluzione” del 1989 ed il referendum del 1991 sull’introduzione della preferenza unica. Infatti la funzione dei partiti storici di massa (ossia DC, PCI e PSI) si stava già esaurendo quando, nel 1992, è iniziato il fenomeno **tangentopoli**. In questo modo si è verificata un’innovazione politica che ha richiesto anche un rinnovamento delle persone: ora, quindi, si rende necessario ricostruire sia i soggetti politici che l’impianto delle riforme. Le precedenti Bicamerali (nel 1982 e nel 1992) erano fallite proprio perché non si era ancora compiuto il processo di crisi del vecchio sistema partitico (sen. Morando).*

\* E’ stato sottolineato come un aumento della complessità della Costituzione potrebbe rappresentare un pericolo per i cittadini poiché si verrebbero a creare problemi di interpretazione. E’ stato chiesto, inoltre, se rimarranno le Regioni a Statuto speciale (dr.ssa A. Porrati).

⇒ *Non sono state previste variazioni nella disciplina delle Regioni a Statuto speciale. Per quanto riguarda la complessità della Costituzione, è necessario che venga risolta; tuttavia occorre dire che l’uomo moderno spesso ricerca un sistema di complessità normativa che va oltre le reali necessità (sen Vegas).*

\* E’ stato evidenziato come sia indispensabile che il rapporto di fiducia risulti essere un rapporto responsabile sia per gli elettori che per gli eletti, dal momento che esiste un mandato preciso e forte da parte dei cittadini nei confronti dei loro rappresentanti (dr.ssa L. Martinetti).

\* E’ stato chiesto se all’interno della Commissione Bicamerale si siano verificati “giochi di potere” (dr. Guala).

⇒ *E’ doveroso sottolineare l’importanza del fatto che questa Commissione sia pervenuta alla stesura di un progetto, che è stato definito secondo i criteri della **massima trasparenza**: non vi è stato, infatti, nulla di casuale, dal momento che si sono confrontate due proposte ben definite e strutturate. Solo il procedimento seguito per l’approvazione della legge elettorale non può essere ritenuto altrettanto trasparente, poiché la cedevolezza dimostrata dalle principali forze politiche (ossia PDS, FI e AN) ha fatto sì che si conseguisse un risultato insoddisfacente (sen. Morando).*

⇒ *In realtà Forza Italia si è fatta carico, a suo svantaggio, dei problemi che riguardavano i partiti più piccoli all’interno del Polo della Libertà. Tornare ad un sistema elettorale di vecchio tipo, inoltre, sarebbe in contraddizione con la linea politica del partito. Per salvare la coalizione, quindi, Forza Italia ha dimostrato di essere disposta, in questo periodo, a sacrificare qualcosa in cui crede: così facendo ha raggiunto lo scopo di **favorire l’accordo** e ridurre la litigiosità su altri temi trattati (sen. Vegas).*