

IL PUNTO SULLE RIFORME COSTITUZIONALI

Con la legge costituzionale n. 1 del 24 gennaio 1997 il parlamento ha istituito la commissione per le riforme costituzionali, composta da 35 senatori e 35 deputati, nominati su designazione dei gruppi parlamentari in proporzione alla consistenza dei gruppi medesimi.

Compito della commissione è esaminare disegni e proposte di legge e presentare entro il 30 giugno 1997 un progetto di riforma della parte II della costituzione riguardante l'ordinamento dello stato. Successivamente ciascun deputato o senatore può presentare emendamenti sui quali la commissione si dovrà pronunciare entro il 30 settembre.

La legge prevede il successivo laborioso iter parlamentare del progetto di riforma costituzionale, che terminerà con la sottoposizione del progetto, approvato dalle camere, a referendum popolare. Si prevedono, se i lavori della commissione andranno in porto, circa due anni.

Stabilisce l'art. 1, comma 4, della legge istitutiva che la commissione elabora progetti di riforma in materia di forma di stato, forma di governo e bicameralismo, sistema delle garanzie.

Con questo ultimo termine si intende l'ordinamento costituzionale della giurisdizione; con il termine forma di governo si intendono il modo di elezione del capo del governo (o del capo dello stato) e i poteri del governo; con bicameralismo la struttura e le competenze dei due rami del parlamento (camera e senato); con il termine forma dello stato si intende la struttura dello stato (se federale, unitaria, ecc.).

Forma dello stato

Nel primo periodo di lavoro della commissione parlamentare non è stata data soverchia attenzione al problema della forma dello stato, prevalendo nei partiti l'orientamento di risolverlo attraverso un certo ampio decentramento amministrativo con l'attribuzione alle regioni di competenze in alcune materie, mentre rimaneva minoritaria l'idea di una forte autonomia politica delle comunità locali e territoriali.

Poi, è stata presentata dal relatore on. D'Onofrio la proposta che prevede una forte autonomia legislativa e finanziaria delle regioni; queste si dovrebbero dare un proprio statuto che però deve essere approvato dal parlamento nazionale con legge costituzionale. Alle regioni è affidata la competenza a provvedere in tutte le materie che non sono riservate al governo centrale e che sono: esteri, difesa, giustizia, ordine pubblico, moneta, previdenza. Inoltre, le regioni godrebbero di autonomia finanziaria (e, quindi, di potere tributario in concorso con quello dello stato); ma, sono previsti un fondo di perequazione regionale e un fondo di perequazione nazionale, nonché un fondo di solidarietà a favore delle aree meno sviluppate.

La proposta ha subito incontrato consensi e opposizioni in tutti gli schieramenti politici: c'è chi la giudica insufficiente e chi la giudica eccessiva. Al momento non è dato sapere quale sviluppo avrà il progetto nel successivo iter parlamentare. Le indicazioni che seguono, tuttavia, possono servire per l'ulteriore dibattito.

Innanzitutto va rilevata l'opportunità che il progetto delle autonomie sia ancorato alla storia del nostro paese. Non si tratta, invero, di dar luogo artificiosamente ad una costruzione più o meno federalistica, di cui, oltretutto, sfuggono le profonde ragioni. Ed infatti, quando si parla di malessere dello stato e delle strutture pubbliche, si evidenzia un disagio che riguarda tutti i cittadini italiani senza distinzione di territorio; mentre, la soluzione federale o delle autonomie, così come viene proposta, non concerne solo la riforma della pubblica amministrazione, ma con essa si vuole riconoscere agli enti regionali una vera rappresentanza politica degli interessi delle comunità territoriali. Per questo,

penso che, se si vogliono cercare le ragioni giustificatrici del progettato governo delle autonomie, bisogna rifarsi alla storia italiana e scoprire in questa storia le caratteristiche culturali, le peculiarità civili e le risorse sociali ed economiche delle singole popolazioni che formarono dal medioevo fino all'unità la composita e ricca realtà italiana. Si tratta, quindi, di stabilire in quale modo è possibile salvaguardare quei valori e sviluppare quelle risorse nel quadro della società nazionale. Il governo delle autonomie dovrebbe corrispondere a queste finalità.

Quanto all'aspetto istituzionale del progetto di riforma, deve rilevarsi tuttora la mancanza di un chiaro raccordo tra governo regionale e governo centrale, soprattutto ai fini della loro imprescindibile integrazione.

In effetti, come tutti gli studi sul federalismo pongono in evidenza, il punto critico o centro snodale del discorso sul federalismo è costituito dalla necessità di conciliare due opposte esigenze: assicurare l'autonomia politica delle comunità territoriali e nello stesso momento assicurare l'armonizzazione delle peculiarità e delle risorse locali e regionali per il bene di tutta la comunità nazionale (e poi della più ampia comunità europea). Si sono così forgiati i termini di federalismo cooperativo, solidale, partecipativo. Bisogna, in concreto, vedere come attuare le suddette due esigenze.

Mi sembra che occorra prendere le mosse dall'idea di sovranità del popolo. È noto che nell'età moderna l'idea di sovranità è stata collegata allo stato nazionale, con una duplice chiusura: verso l'alto (*superiorem non recognoscens*) e verso il basso (*è lo stato che riconosce gli enti territoriali minori*). Oggi, questa idea dello stato sovrano esclusivo è fortemente messa in discussione sia sul versante esterno per l'esigenza di una sempre maggiore integrazione a livello europeo e mondiale, sia sul versante interno per l'esigenza di riconoscere e tutelare le comunità locali e territoriali.

Penso che la sovranità non sia divisibile: essa è tutta intera nel popolo e in ciascuna parte di esso. È il popolo che la detiene per curare i propri bisogni di collettività a tutti i livelli territoriali: dal comune, alla regione, alla nazione.

Ciascuna comunità territoriale deve innanzitutto definire le proprie capacità e i propri bisogni. Di queste capacità e di questi

bisogni l'ente regionale deve farsi interprete, espressione e portatore nelle relazioni con gli altri enti regionali e con l'ente di livello superiore.

Bisogna, poi, distinguere le necessità della comunità cui può e deve dare risposta l'ente locale (comune), quelli cui può e deve dare risposta l'ente regionale e quelli cui può e deve dare risposta l'ente nazionale (stato), secondo il principio di sussidiarietà.

In questo modo mi sembra che si possa dare attuazione all'esigenza avvertita dai maggiori federalisti. Affermava infatti Denis De Rougemont: «Il problema è quello di conciliare i bisogni di autonomia locale e di adesione a comunità più vaste», e: «La sfida che la storia ci pone è quella di unirsi per conservare le nostre vere diversità; creare un potere federale per la salvaguardia delle nostre autonomie». Ciò mi sembra che si possa conseguire riconoscendo da un lato a ciascuna entità regionale poteri di autonomia per individuare e salvaguardare le ragioni della propria identità e del proprio sviluppo, e dall'altro lato assicurando, mediante la concertazione razionale delle produzioni agricole e industriali delle singole aree, l'impiego delle risorse di ciascuna regione. E tale finalità non può essere garantita che dall'ente superiore (stato). D'altronde, se la comunità europea viene costruita anche mediante la concertazione delle produzioni agricole e industriali dei singoli stati, a maggior ragione deve ritenersi che un ordinamento delle autonomie nella realtà italiana non può prescindere da una simile concertazione sul piano interregionale.

Per fare un esempio concreto, si può attuare a livello nazionale, per quanto riguarda la produzione agricola e industriale, il criterio di ripartizione per quote tra le regioni, tenendo presenti le originalità delle produzioni locali e regionali e le particolari risorse del territorio, per salvaguardarle e promuoverle, e assicurando così il mercato ai prodotti delle singole aree.

Si attua in questo modo il fondamentale principio di reciprocità che regge le relazioni organiche tra più parti di un unico corpo, per cui ciascuna parte sviluppa le proprie risorse e le proprie capacità perché siano al servizio di tutto il corpo.

Pertanto, si può definire il federalismo da poter attuare in Italia – (che è cosa ben diversa dal comune concetto di federali-

smo, che è l'unione di più enti di uguale livello) – come governo delle diverse entità in vista del bene comune di tutte le comunità.

In questo modo mi sembra che abbia corretta attuazione anche l'idea di solidarietà.

Corrispondentemente alle competenze di ciascun ente territoriale, ognuno di essi va dotato di un potere finanziario. Si pone qui il problema del rapporto tra ente regionale e comune. Non c'è dubbio che i comuni debbano potere esprimere in sede regionale, attraverso le province, le proprie necessità cui si deve provvedere o da parte dei comuni stessi o da parte dell'ente regionale.

Parimenti, non c'è dubbio che anche in sede regionale si pone e va soddisfatta l'esigenza di un governo efficiente, stabile ed autorevole, così come a livello di governo centrale, di cui dirò ora.

Bicameralismo e forma di governo

Al suddetto ordinamento delle autonomie devono corrispondere adeguate forme di rappresentanza politica e di governo. È evidente, infatti, che la necessità di tutela delle peculiarità locali e territoriali e di concertazione delle economie richieda sia una adeguata rappresentanza delle identità, delle capacità e dei bisogni delle comunità regionali, sia un governo centrale che, in base al principio di sussidiarietà, possa attendere a dette finalità, in vista del bene comune di tutte le comunità.

All'esigenza della rappresentanza si dovrebbe dare soddisfazione istituendo una *camera delle regioni* a fianco alla *camera dei deputati*. La camera delle regioni dovrebbe essere composta dai rappresentanti eletti dalle regioni. A tale scopo si potrebbe adottare un sistema di elezione unico per le assemblee regionali e per i rappresentanti nella camera delle regioni. Questa potrebbe essere composta da tanti rappresentanti di ciascuna regione quante sono le provincie in essa comprese più altri due rappresentanti per ciascuna città di oltre 500.000 abitanti.

Nella *camera delle regioni* dovrebbero essere espresse le istanze delle singole regioni in rappresentanza delle identità, capacità e bisogni di ognuna. A dette istanze dovrebbero dare ri-

sposta secondo il principio di sussidiarietà le istituzioni di livello nazionale, vale a dire la camera dei deputati e il governo.

Un quadro siffatto apre a soluzione l'altro aspetto della riforma costituzionale, che è la *forma di governo*.

La struttura sopra delineata di "stato delle autonomie" richiede un forte e bilanciato potere centrale, proprio per rispondere alle esigenze di concertazione, di cooperazione e di integrazione, sopra illustrate. Tale forte ed equilibrato potere centrale si può realizzare mediante due forti ed autonomi centri di potere, che debbono tuttavia tra loro collaborare per la soddisfazione dei bisogni di tutte le comunità: il *governo* e la *camera dei deputati*.

Quanto al governo, per assicurare ad esso sufficiente indipendenza da ogni altro centro di potere, si dovrebbe adottare il sistema dell'elezione diretta.

Le due soluzioni che si sono contese il campo nel progetto di riforma costituzionale sono state il *semi-presidenzialismo* (alla francese) e il governo del *premier*. Mentre per il semi-presidenzialismo i termini sono abbastanza chiari – (il presidente della repubblica è eletto dal popolo ed è dotato di ampi poteri riguardo al governo: il problema è quello del rapporto con la maggioranza politica parlamentare, che potrebbe essere di segno opposto. Bisogna dire che tale sistema in Francia si è rivelato funzionale) – , invece per il *premierato* si sono date due versioni, quella del "premier scelto" e quella del "premier eletto". La differenza dei termini nasconde una differenza di sostanza: nella prima ipotesi il premier viene proposto agli elettori dai partiti che lo sostengono; nella seconda ipotesi egli si presenta direttamente agli elettori e sono i partiti che "si apparentano" con lui. È evidente che nella prima ipotesi il premier è l'espressione di una certa coalizione di partiti; perciò resta da stabilire come assicurargli una indipendenza dai partiti stessi, che è il vero problema politico italiano. A tale scopo era stata anche formulata la "proposta Barbera", che però non è stata presa in considerazione dalla Commissione.

Ora che con una discussa votazione è passato il modello semipresidenzialista, si dibatte sulla legge elettorale da abbinare a tale forma di governo. Si propone il doppio turno perché più idoneo alla formazione di maggioranze parlamentari stabili ed omo-

genee; ma i partiti minori di entrambi gli schieramenti vi sono contrari, perché temono di essere esclusi dalla competizione politica, e sono inclini al ripristino di un sistema elettorale proporzionale. La controversia rischia di rimettere in discussione lo stesso modello semipresidenziale su cui la Commissione si è ormai espressa.

A me sembra che i problemi sollevati dai partiti minori vadano risolti all'interno dei singoli schieramenti e non debbano investire la scelta di fondo che è di carattere istituzionale. Certamente, la Commissione e poi il Parlamento sono liberi nella scelta del sistema elettorale, e nulla vieta di introdurre nel sistema maggioritario-uninominale una certa correzione proporzionale (per esempio, stabilendo che, nell'ambito dell'unica votazione per collegi uninominali, i collegi nei quali nessun candidato ha raggiunto la quota del 40% dei suffragi, siano distribuiti su base provinciale con criterio proporzionale). E, quanto ai timori di non avere maggioranze parlamentari compatte ed omogenee, va osservato che, dati i poteri che nel modello semi-presidenziale sono riconosciuti al capo dello stato, non sarebbe di certo consentita la facile mutabilità delle maggioranze di governo.

Nel modello del "premierato forte" (cioè con il capo del governo eletto direttamente dal popolo), i rapporti tra i due organi di potere centrali (governo e camera dei deputati), per garantire l'equilibrio tra loro, avrebbero potuto essere regolati nel modo seguente. Detti organi o stanno insieme o cadono insieme; cioè, il capo del governo, in caso di insanabile contrasto con la camera dei deputati sulla politica nazionale e su quella interregionale, può rassegnare volontariamente le proprie dimissioni e ciò provoca l'automatico scioglimento della camera dei deputati; così pure, la camera dei deputati può dare la sfiducia al capo del governo e ciò provoca le dimissioni di quest'ultimo ma anche lo scioglimento della camera stessa.

In base a quanto sopra esposto circa l'ordinamento delle autonomie, alla *camera dei deputati* spetterebbe l'essenziale funzione legislativa nelle competenze riservate allo stato e nell'attuazione del principio di sussidiarietà nei rapporti tra le regioni e tra queste e la comunità nazionale. Per questo ultimo aspetto tutte le de-

cisioni della *camera dei deputati* andrebbero approvate anche dalla *camera delle regioni*. Alla camera dei deputati così come alla camera delle regioni spetterebbe, poi, l'esercizio del controllo politico dell'azione del governo.

Sistema delle garanzie

Con questa espressione si intende l'ordinamento della giustizia. È un tema controverso. Da parte della magistratura si afferma che non è necessario toccare i principi della giurisdizione, già fissati nel titolo IV della costituzione, essendo ciò semmai pericoloso perché può mettere a repentaglio la stessa indipendenza dell'ordine giudiziario. Da parte politica si insiste per una riforma costituzionale dell'ordinamento della magistratura con lo scopo dichiarato di impedire l'invasione di essa nella politica, in particolare da parte dei magistrati del pubblico ministero.

Ha dichiarato l'on. Tiziana Parenti, nel presentare in commissione la proposta della propria parte politica: «Nell'attuale periodo – nel quale le democrazie occidentali, segnatamente quelle europee, hanno effettivamente grandi problemi di equilibri politici e di rappresentatività politica e, di conseguenza, di instabilità politica – si pone ancora di più la questione della cosiddetta giudizializzazione della politica... Il potere giudiziario, chiamato ad una crescente risposta a domande individuali (di giustizia, n.d.r.), ha acquistato un forte potere politico. E, ovviamente, si pone il grande quesito: chi custodisce i custodi? Vale a dire, quali sono i contrappesi ad un potere che effettivamente potrebbe porre in crisi stabilmente il potere politico? E quali limiti si pone quest'ultimo rispetto al potere giudiziario affinché i diritti dei cittadini siano garantiti anche contro lo strapotere dello stato e, in particolare, delle maggioranze?».

L'on. Massimo D'Alema, presidente della commissione, ha affermato: «Vi è infine il tema complesso della magistratura e del rapporto tra magistratura e potere politico. Io considero che questo sarà uno dei temi che più seriamente dovranno impegnare questa commissione. Vorrei approfittare del fatto che ci guardano, per

rassicurare i cittadini, i magistrati: non c'è nessuna volontà da parte della cosiddetta classe politica di consumare una vendetta o di ri-stabilire un potere. Vi è una preoccupazione, indubbiamente, che è quella di conciliare l'indipendenza della magistratura con il rispetto delle garanzie dei cittadini, per i cittadini....».

Successivamente, lo stesso on. D'Alema ha precisato: «Nessuna discussione sulla giustizia può prescindere dal fatto che questo paese è giunto ad un passaggio di cambiamento dal quale può uscire una Italia più aperta, più libera, più moderna, anche perché abbiamo conquistato una soglia di controllo di legalità che prima non c'era. Che questo sia avvenuto con un processo tumultuoso, che si è accompagnato anche a distorsioni e ad ingiustizie, è possibile; anzi, mi sentirei di dire che è vero. Ma penso che il paese, così come non tollererebbe un ritorno a vecchie forme partitocratiche, non tollererebbe neppure la sensazione di un ceto politico che cerca una rivincita e che vuole abbassare la soglia di quel controllo di legalità».

Così sono precisati i termini del confronto.

Bisogna rilevare innanzitutto che la preparazione della bozza di riforma nel comitato "ad hoc" è stata molto tormentata e non può dirsi di certo compiuta, per i forti contrasti che si sono sviluppati tra la magistratura e le parti politiche che tendono alla suddetta riforma. Non c'è da meravigliarsi. La giurisdizione è funzione estremamente delicata e non tollera violenze; ne vanno di mezzo, oltre ai diritti dei cittadini, le fondamentali libertà civili. Pertanto, qualunque revisione dell'ordinamento della giurisdizione deve avvenire nel chiaro rispetto dei principi fondamentali e delle regole del diritto.

Dovendo esprimere un mio parere, ritengo che nel quadro istituzionale sopra delineato il problema del contrasto tra magistratura e classe politica dovrebbe perdere molto della sua drammaticità. In effetti, detto contrasto si è sviluppato nel sistema politico-istituzionale che si è avuto finora, caratterizzato da un'alta concentrazione del potere politico nei partiti, che si è sovrapposto alla funzione legislativa e di governo, per cui sostanzialmente l'unico mezzo di garanzia a favore della legalità è stata l'azione della magistratura. Nel delineato sistema istituzionale, che vede

più sedi di potere, centrali e territoriali, forti e in equilibrio tra loro, il rispetto del diritto dovrebbe essere molto meglio assicurato e diminuirebbe, quindi, il ruolo di tutela della legalità svolto finora in modo necessariamente preponderante dalla magistratura nei confronti di un ceto politico prevalente sulle istituzioni. Inoltre, nell'ordinamento delle autonomie, andrebbe prevista la costituzione di organi di giustizia territoriali più agili e più vicini ai reali bisogni di tutela della convivenza sociale e dei diritti dei cittadini.

Ciò detto, deve tuttavia ribadirsi che va mantenuta ferma l'indipendenza degli organi giudiziari, come cardine dell'ordinamento dello stato e della vita stessa della democrazia; indipendenza che ripete la propria legittimazione dall'affermazione del diritto e della legge e non dal consenso politico; ed è qui la fondamentale ragione della distinzione della giurisdizione dalla politica.

Certamente sussiste la necessità di rendere compatibile detta indipendenza con il principio dell'unità dello stato e con la certezza del diritto.

Il primo di detti fini può essere raggiunto stabilendo opportune forme di raccordo tra il consiglio superiore della magistratura (cui deve essere riconosciuto anche il ruolo di rappresentanza costituzionale dell'ordine giudiziario nei rapporti con gli altri poteri dello stato), le due camere e il governo, in ordine all'andamento dell'azione giudiziaria. Ritengo che l'organismo adatto per questo scopo sia proprio il consiglio superiore della magistratura perché nettamente distinto dagli organi giudiziari, escludendo quindi che il raccordo con il governo e le camere avvenga attraverso questi ultimi organi, perché ciò comprometterebbe l'indipendenza della giurisdizione e contrasterebbe con il principio della fondamentale distinzione delle funzioni dello stato. Per questa stessa ragione sono contrario alla separazione delle carriere dei giudici e dei magistrati del pubblico ministero ed all'istituzione di due separati consigli della magistratura.

Riguardo al consiglio superiore della magistratura, con adeguate forme di elezione (o di nomina) dei membri togati e laici del predetto organo, si dovrebbe poi tendere a ridurne il lamentato tasso di "politicizzazione" e ad assicurarne il carattere di rappresentatività dell'ordine giudiziario.

Il secondo fine (la certezza del diritto) può essere conseguito disciplinando l'attività giudiziaria con norme ordinamentali e di funzionamento degli uffici giudiziari. Si tratta di ridare autorità e responsabilità ai capi degli uffici (procure della repubblica e tribunali) con obbligo di relazione ai capi degli uffici superiori (procure generali e corti).

Il tutto completato con le opportune riforme processuali, recuperando forme del processo penale più consone alla nostra cultura e tradizione giuridica, rivalutando il ruolo del giudice nella fase delle indagini preliminari, dinanzi al quale l'accusa e la difesa possano svolgere la propria attività su un piano di parità, e facendo così recuperare al processo più celerità e razionalità.

Tuttavia una cosa mi sembra doveroso dire. Tutto il dibattito di cui abbiamo riassunto i termini è soltanto strumentale al funzionamento della giustizia. Non bisogna dimenticare il fine ultimo della giustizia, che è la convivenza, la pace e la giustizia nei rapporti privati e pubblici. E, a tale riguardo, è doveroso sottolineare – perché di ciò non si sente quasi mai parlare nei dibattiti – che il paese sta attraversando una gravissima situazione, di cui è segno emblematico la criminalità organizzata in vaste aree. Il fenomeno non è soltanto criminologico perché ha assunto forti dimensioni sociali. Esso sta innescando processi di disgregazione del tessuto civile, che sono altamente preoccupanti e debbono fare temere per l'ordine sociale e la stessa tenuta del corpo sociale. Ove non si ponga mano con serietà e ove l'attuale processo di degrado etico e culturale dovesse continuare, non si può escludere un progressivo disfacimento dell'integrità della nazione, potendosi sommare all'esplosione del mezzogiorno sotto la spinta della criminalità e dei problemi economici e di disoccupazione le contrarie spinte centrifughe del nord del paese.

A queste impellenti emergenze mi sembra che un corretto e coerente quadro costituzionale debba e possa dare adeguata risposta.

Giovanni Caso