

Resoconto stenografico dell'Assemblea  
Seduta n. 97 di martedì 15 ottobre 2013

**Informativa del Ministro per le riforme costituzionali sulla relazione finale della Commissione per le riforme costituzionali.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca lo svolgimento di un'informativa del Ministro per le riforme costituzionali sulla Relazione finale della Commissione per le riforme costituzionali (Per la Relazione finale della Commissione per le riforme costituzionali vedi l'allegato A).

Dopo l'intervento del Ministro per le riforme costituzionali interverranno i rappresentanti dei gruppi in ordine decrescente, secondo la rispettiva consistenza numerica, per cinque minuti ciascuno. Un tempo aggiuntivo è attribuito al gruppo Misto.

***(Intervento del Ministro per le riforme costituzionali)***

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il Ministro per le riforme costituzionali, Gaetano Quagliariello.

GAETANO QUAGLIARIELLO, Ministro per le riforme costituzionali. Signor Presidente, onorevoli deputati, il tema delle riforme istituzionali è uno di quegli snodi centrali del programma sul quale il Governo ha ottenuto la fiducia delle Camere lo scorso maggio. Per adempiere in modo puntuale a tale mandato, il Governo stesso in data 11 giugno 2013 ha istituito una Commissione di esperti sulle riforme costituzionali con l'obiettivo di istruire in modo completo ma rapido le tematiche inerenti la riforma dei Titoli I, II, III e V della seconda parte della Costituzione e la connessa riforma della legge elettorale. Ed è per me un onore poter riferire oggi al Parlamento con un congruo anticipo rispetto alle scadenze prefissate sull'esito dei lavori di questa Commissione.

Vorrei subito dire che la Commissione ha svolto un'attività intensa, complessa, occupandosi di temi che sono da tanti anni al centro del confronto, spesso anche dello scontro politico, senza mai perdere di vista l'obiettivo di offrire analisi ed elementi di riflessione quanto più possibile argomentati.

Naturalmente il compito della Commissione non era certo quello di predisporre una proposta organica di riforma, la quale avrebbe potuto creare rigidità nel successivo sviluppo dell'iter istituzionale. Piuttosto, si trattava di agevolare l'esercizio del potere di iniziativa e di deliberazione spettante agli organi costituzionali, il Parlamento in primis, cui compete la responsabilità di varare le riforme necessarie per ammodernare le istituzioni repubblicane.

Con questo spirito la Commissione, composta da giuristi e studiosi con differenti sensibilità culturali e politico-istituzionali, si è sforzata preliminarmente di enucleare gli elementi di condivisione più che i punti di frattura, al fine di contrastare quelle tentazioni al conservatorismo costituzionale e all'accanimento modellistico che da decenni stanno paralizzando qualsiasi tentativo di riforma.

Il primo risultato di questo metodo è rinvenibile in una diagnosi ampiamente condivisa dei problemi da risolvere e degli obiettivi da raggiungere. In questo senso la Commissione ha svolto i suoi lavori nella consapevolezza della gravità e del carattere per molti versi non congiunturale della

crisi italiana e dell'intreccio indissolubile e sempre più evidente tra la solidità e la qualità dell'assetto istituzionale e il perdurare di una recessione che incide sulla stessa coesione sociale.

Alle difficoltà del Paese non è estranea la debolezza delle nostre istituzioni, concepite in una fase storica molto diversa da quella attuale e risultate progressivamente inadeguate a fronteggiare con efficacia tanto le sfide derivanti dal mutato contesto economico mondiale tanto quelle connesse al processo di integrazione europea.

A differenza delle altre grandi democrazie dell'Occidente, da tempo attraversate da incisivi processi di riforma, il nostro Paese si è trovato privo di strumenti all'altezza delle decisioni da assumere in un contesto globale sempre più competitivo ed in una cornice europea in cui gli Stati, oltre a rispettare severe regole di bilancio, sono chiamati a concorrere alla definizione di strategie per lo sviluppo e l'occupazione e all'attuazione di politiche pubbliche che hanno un impatto crescente e pervasivo sulla vita dei cittadini e sull'operato delle imprese.

Politiche che si articolano oggi in un sistema di Governo multilivello tra Unione europea, Stato e autonomie territoriali, assai più complesso e articolato che nel passato e che necessitano pertanto di essere attentamente calibrate anche al fine di salvaguardare il quadro dei valori e dei principi fondamentali della Costituzione del 1947 e di non vanificarne l'impianto posto a tutela delle importanti conquiste raggiunte sul piano dei diritti civili e dei diritti sociali.

Su queste premesse di fondo che rendono non più eludibile il tema delle riforme, la Commissione ha approfondito le ragioni sottese alla fragilità del nostro sistema politico istituzionale, rinvenendo nella incapacità di esprimere nel lungo periodo un indirizzo politico stabile e radicato nel consenso del corpo sociale, uno dei più rilevanti elementi di criticità che è apparso a sua volta direttamente connesso a un processo di indebolimento del sistema dei partiti politici che in Italia ha assunto caratteristiche assai più marcate che in altri Paesi europei.

Come afferma nelle sue premesse la relazione finale della Commissione, approvata il 17 settembre scorso, i partiti senza i quali, è bene ricordarlo, un sistema democratico non è nemmeno concepibile, sono apparsi in seria difficoltà nell'assolvere le loro principali funzioni costituzionali di raccordo tra la società e le istituzioni, di selezione della classe dirigente e della elaborazione e attuazione di strategie politiche pubbliche di ampio respiro.

La crisi dei partiti, quali strumenti insostituibili attraverso i quali i cittadini concorrono a determinare la politica nazionale, si è riverberata direttamente sulle attribuzioni del Parlamento e del Governo, pregiudicandone il corretto funzionamento in termini di efficienza dei circuiti decisionali, stabilità dei Governi, efficacia delle politiche pubbliche, autorevolezza delle istituzioni e del corpo politico nel suo insieme.

La storia di questi ultimi anni testimonia con nettezza come tali difficoltà siano andate nel tempo ampliandosi e la situazione di stallo istituzionale che si è determinata dopo le ultime elezioni politiche ne ha offerto una plastica e drammatica rappresentazione.

Stiamo vivendo un paradosso: da un lato, lo stato di crisi dei partiti richiederebbe un incisivo intervento di riforma delle istituzioni in grado di restituire loro forza e legittimazione, dall'altro, costituisce un formidabile ostacolo alla sua realizzazione.

Negli ultimi vent'anni in Italia abbiamo coltivato l'illusione che per costruire una moderna democrazia decidente fosse sufficiente riformare in senso maggioritario la legge elettorale. L'effetto ultimo di tale approccio è stato quello di sospingere il quadro politico verso forme di alternanza senza tuttavia guadagnare nulla in termini di efficienza, equilibrio e resa complessiva del sistema.

Siamo così passati dalla immobile stabilità della prima parte della Prima Repubblica alla frenetica instabilità della seconda da parte della Prima Repubblica, dove i Governi durano forse un po' di più, ma nemmeno tanto se si considera che la durata media negli ultimi vent'anni è di 19

mesi, ma la loro capacità realizzativa è anche minore di quella che si registrava in passato quando, pur in presenza di Esecutivi brevi e instabili, la sostanziale fissità degli equilibri politici e anche la persistenza della classe politica, consentiva strategie di riforma di più ampio respiro.

Occorre sgombrare il campo dall'illusione di poter porre rimedio ai gravi deficit di capacità decisionale, di stabilità e di rappresentatività con un ennesimo intervento sul solo sistema elettorale oppure affidandosi alle esclusive dinamiche spontanee dei partiti politici.

Le riforme servono anche a promuovere un processo di rafforzamento e rigenerazione dei partiti, che li renda capaci di dialogare al proprio interno e tra loro, facendo prevalere le ragioni dell'unità piuttosto che quelle del conflitto e della sterile e talvolta aprioristica contrapposizione.

Sul punto mi permetterei un'annotazione schiettamente politica. Nelle ultime settimane è stato da alcuni posto con forza il tema della difesa del bipolarismo, che sarebbe minacciato dall'esperienza delle larghe intese sulle quali si fonda il Governo presieduto dal Presidente Enrico Letta.

Ebbene, anch'io sono convinto che il bipolarismo, e con esso l'alternanza al Governo fra i diversi schieramenti politici, sia non solo un elemento acquisito in modo irreversibile alla nostra cultura politica, ma anche un fattore di trasparenza e di democraticità del sistema. Sono anch'io convinto che l'esperienza del Governo di larga intesa costituisca una parentesi, dovuta a circostanze politiche, economiche e sociali eccezionali, quelle nelle quali versa oggi l'Italia.

Credo però che il problema non sia quello di difendere il bipolarismo che abbiamo sperimentato negli ultimi vent'anni; il problema è piuttosto quello di disegnare le nostre istituzioni in modo tale da rendere possibile un bipolarismo ben temperato, nel quale a fronteggiarsi non siano due fazioni armate con l'unico obiettivo di distruggere il nemico, ma due schieramenti politici alternativi, reciprocamente rispettosi e uniti quando sono in discussione i valori fondanti della nostra comunità.

Tale obiettivo richiede, da un lato, un'evoluzione delle culture politiche e, dall'altro, una riforma delle istituzioni che la favorisca.

Abbiamo bisogno di un percorso che restituisca forza e autorevolezza alla rappresentanza politica e che, senza intaccare l'alternanza fra schieramenti diversi alla guida del Paese, agevoli il confronto sulle cose da fare nell'interesse del Paese e la costruzione del consenso sulla base di principi, ideali e proposte di Governo concorrenti e lungimiranti.

Se la diagnosi dei problemi e l'analisi degli obiettivi costituisce il filo rosso intorno al quale si sono dipanati i lavori della Commissione, le diverse sensibilità istituzionali e culture giuridiche in essa presenti hanno fatto emergere nei diversi ambiti di riforma posizioni talvolta unanimi, o lievemente divergenti, talaltra differenziate sulla base di opzioni alternative subordinate a talune scelte di fondo.

In particolare, la relazione finale della Commissione, articolata in sei capitoli sui quali ora mi soffermerò brevemente, ha individuato quattro principali ambiti di riforma costituzionale, la cui attuazione è stata unanimemente ritenuta necessaria. Tali ambiti sono: in primo luogo, il rafforzamento del Parlamento, attraverso la riduzione del numero dei parlamentari, il superamento del bicameralismo paritario, una più completa regolazione dei processi di produzione normativa e, in particolare, una più rigorosa disciplina della decretazione d'urgenza; in secondo luogo, il rafforzamento delle prerogative del Governo in Parlamento, attraverso la fiducia monocamerale, la semplificazione del processo decisionale e l'introduzione del voto a data fissa di disegni di legge; in terzo luogo, la riforma del sistema costituzionale delle regioni e delle autonomie locali, che riduca significativamente le sovrapposizioni delle competenze e si fondi su una maggiore collaborazione con una minore conflittualità; in quarto luogo, la riforma del sistema di Governo, che è stata prospettata in tre diverse opzioni. La prima: la razionalizzazione della forma di Governo parlamentare; la seconda: il semipresidenzialismo sul modello francese; e la terza: una forma di

Governo che, cercando di farsi carico delle esigenze sottese a entrambe le prime due soluzioni, conduca al Governo parlamentare del Primo Ministro.

La relazione non tratta delle tematiche relative alla riforma della giustizia – che pure costituisce una parte importante del disegno di riforma dello Stato, direi una parte essenziale – considerato che gran parte dell'attuazione del principio del giusto processo, di cui alla riforma dell'articolo 111 della Costituzione, attende ancora di essere compiuta, e soprattutto tenuto conto delle indicazioni del Parlamento che con le mozioni approvate il 29 maggio scorso, ha delimitato l'ambito del processo speciale di riforma costituzionale disciplinato dal disegno di legge attualmente all'esame delle Camere per la seconda deliberazione.

Occorre inoltre considerare come il nucleo centrale della riforma della giustizia consiste in interventi che riguardano prevalentemente la legislazione ordinaria. Naturalmente tali considerazioni non intaccano in alcun modo la centralità del tema, che dovrà costituire il necessario completamento del processo di riforma delle istituzioni sul quale siamo impegnati.

A tal proposito, ho già avviato i necessari contatti con il Ministro della giustizia per istituire un tavolo di coordinamento che conduca il Governo a sottoporre al Parlamento le proprie proposte di riforma nel solco delle indicazioni formulate dal gruppo di lavoro istituito dal Presidente Napolitano nello scorso mese di maggio.

Torniamo alla relazione: non mi soffermerò sulle articolate valutazioni contenute in ciascuna delle sezioni. È stata mia cura trasmettere alla Presidenza della Camera copia della relazione e chiedo, signor Presidente, che venga allegata al resoconto di oggi, in modo che anche per i colleghi deputati ci sia la possibilità di consultarla con più semplicità. Io comunque l'ho fatta pervenire, i miei uffici l'hanno fatta pervenire, in vista della giornata di oggi, nelle caselle di tutti i parlamentari. In questa sede, ritengo piuttosto opportuno soffermarmi solo sui punti politicamente più sensibili, iniziando da quella parte della relazione che riguarda il superamento del bicameralismo paritario.

Per quanto riguarda la riforma dell'assetto del nostro Parlamento, la Commissione si è pronunciata in modo unanime in favore del superamento dell'attuale bicameralismo paritario e simmetrico, che costituisce ormai un unicum nel panorama costituzionale comparato e rappresenta un potente fattore di rallentamento dei processi decisionali e spesso anche di destabilizzazione della forma di Governo. Le virtù del bicameralismo perfetto, voluto dall'Assemblea costituente affinché nessuno potesse essere escluso del tutto dall'indirizzo politico, si sono trasformate con il tempo in criticità. Due Camere che devono entrambe votare la fiducia al Governo, con sistemi elettorali non coincidenti, elettorato attivo e passivo differenziato rendono precaria qualsiasi maggioranza. Quasi mille parlamentari che devono votare identici testi normativi rendono frequenti e defatiganti navette, favorendo il ricorso ad un ostruzionismo snervante che impedisce l'approvazione dei provvedimenti in tempi fisiologici.

In questo quadro, nel corso dei lavori della Commissione, è risultata prevalente l'ipotesi di introdurre una forma di bicameralismo differenziato nella quale alla seconda Camera venga assegnata la funzione essenziale di rappresentare il raccordo con le autonomie regionali e territoriali. Peraltro, ha raccolto alcuni consensi anche l'ipotesi di unificare le due Camere secondo il modello del monocameralismo, in cui le istanze di raccordo tra le autonomie territoriali sarebbero soddisfatte mediante la costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze Stato-regioni-enti locali e che, ad avviso dei suoi sostenitori, avrebbe il vantaggio di semplificare il sistema istituzionale e stabilizzare maggiormente la forma di Governo, nonché il pregio di rendere più agevole un processo di riforma che, senza una scelta di prevalenza tra le due Camere, incontrerebbe presumibilmente minori resistenze.

Nell'ipotesi del bicameralismo differenziato – ripeto, maggioritario in Commissione –, una sola Camera sarebbe titolare del rapporto fiduciario e dell'indirizzo politico e la seconda Camera sarebbe rappresentativa degli enti territoriali, intesa sia come territorio, sia come istituzione. Questa opzione

è motivata sia dalla necessità di garantire al Governo nazionale certezza di disporre di una maggioranza politica, maggiore rapidità nelle decisioni e dunque maggiore stabilità, sia dall'esigenza di portare a compimento il processo di costruzione di un sistema autonomistico coerente con una Camera che sia espressione delle autonomie territoriali e garantisca l'effettività del principio di leale collaborazione tra i diversi livelli di Governo.

In questo quadro, il Parlamento continuerebbe ad articolarsi in Camera e Senato, ma i due organi avrebbero funzioni e composizioni differenziate. Entrambe le Camere voterebbero le leggi secondo un diverso riparto di poteri legislativi definito nella Costituzione.

Inoltre, entrambi i rami del Parlamento eserciterebbero le funzioni di controllo dell'operato del Governo e di valutazione delle politiche pubbliche, anche se alla Camera, titolare in via esclusiva del rapporto di fiducia, si registrerebbe una prevalenza dell'esercizio della funzione legislativa, salvo limitate ipotesi di leggi bicamerali, e al Senato una prevalenza dell'esercizio delle funzioni di controllo.

Per quanto concerne la composizione del Senato, la Commissione si è soffermata in primo luogo sull'alternativa tra elezione diretta ed elezione indiretta dei senatori, valutando opzioni tra loro differenti, in una chiave di complessiva coerenza del sistema e alla luce dell'assetto delle funzioni e delle competenze legislative e amministrative tra Stato e autonomie. In ogni caso, la Commissione ha ritenuto in via assolutamente prevalente che i presidenti di regione debbano far parte del Senato come membri di diritto, senza tuttavia il riconoscimento di alcuna retribuzione, salvo il rimborso delle spese, né la possibilità di accesso per l'impegno nella istituzione di provenienza alle cariche interne al Senato (Presidenza, Uffici di Presidenza dell'Assemblea, delle Commissioni o delle Giunte).

Per quanto concerne il numero dei parlamentari, la Commissione ha rilevato in via preliminare come occorra distinguere il tema del costo delle attività politiche con quello dei costi della democrazia, sottolineando in particolare come la questione della riduzione del numero dei parlamentari discenda in realtà dalla moltiplicazione delle sedi della rappresentanza rispetto all'epoca della Costituente, nonché dalla necessità di rafforzare la competenza, il prestigio e la reputazione delle Assemblee elettive.

In ogni caso la Commissione ha rilevato che, in ragione della specificità della rappresentanza che sono chiamati ad assicurare i senatori, il loro numero debba essere stabilito regione per regione in proporzione agli abitanti, ritenendo congruo un numero complessivo dei senatori non inferiore a centocinquanta e non superiore ai duecento. Quanto alla Camera dei deputati, si potrebbe passare dall'attuale criterio di un deputato ogni 95 mila abitanti ad un parametro più in linea con gli standard europei di un deputato ogni 125 mila abitanti, dal quale deriverebbero un numero complessivo di 480 deputati. Qualora si intendesse seguire un criterio più restrittivo, si potrebbe invece prendere a riferimento e usare il parametro spagnolo, e quindi definire in Costituzione una composizione della Camera di 450 deputati.

Per quanto concerne la riforma del Titolo V della Costituzione, la relazione della Commissione conferma il giudizio critico sugli effetti del decentramento legislativo attuato con la riforma del 2001. A una devoluzione non inferiore, almeno sulla carta, a quella che caratterizza Paesi ad alto tasso di federalismo non hanno corrisposto idonei strumenti di coordinamento e di raccordo tra il Governo centrale e il sistema delle autonomie.

La gestione politica della complicata ripartizione di competenze legislative è rimasta appannaggio del sistema delle Conferenze, soluzione sufficiente per un decentramento solo amministrativo, non certo per quello legislativo. La mancanza di un'autentica sede di raccordo tra le autonomie territoriali ha così favorito l'esplosione di uno spaventoso contenzioso costituzionale, con il conseguente prevalere della frammentazione e dell'incertezza del diritto. Si è così determinato

un policentrismo anarchico privo di coordinamento efficace, dove il diritto di veto rischia di bloccare qualsiasi decisione.

Nella prospettiva della razionalizzazione dell'attuale Titolo V della Costituzione, la relazione propone unanime una significativa riduzione delle sovrapposizioni di competenze, una maggiore cooperazione e quindi una minore conflittualità. È stata, ad esempio, condivisa la necessità di riportare alla competenza del legislatore statale alcune materie di interesse nazionale impropriamente attribuite alla legislazione concorrente: dalle grandi reti di trasporto e navigazione alla produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, fino all'ordinamento della comunicazione.

Riguardo alle ulteriori prospettive di riforma, si sono invece registrate due ipotesi diverse. La prima ritiene opportuno semplificare con decisione i criteri di riparto della competenza legislativa, superando la competenza concorrente, assegnando alle regioni tutte le materie non attribuite espressamente alla competenza statale e prevedendo al contempo una clausola di salvaguardia a tutela dell'unità giuridica ed economica della Repubblica.

Ciò anche affinché la distribuzione della potestà legislativa tra Stato e regioni si ponga in termini di funzioni e obiettivi, piuttosto che secondo il criterio, ritenuto anacronistico, delle materie. Una seconda posizione, invece, propone di conservare la competenza concorrente per un limitato spettro di materie, come, ad esempio, il governo del territorio.

Si confermerebbe, così, in determinati ambiti dove non è possibile prescindere da un intreccio di esigenze di regolamentazione sia statali che regionali, il più tradizionale esercizio delle competenze regionali. Anche in questa prospettiva, in ogni caso, alla competenza residuale delle regioni su tutte le materie innominate si accompagnerebbe, comunque, la previsione di una clausola di salvaguardia.

Naturalmente, la Commissione ha esaminato anche ulteriori profili di grande rilevanza, anche se forse di minore impatto politico: la migliore regolamentazione dei rapporti finanziari tra Stato ed enti territoriali; la definitiva affermazione del meccanismo dei costi e dei fabbisogni standard quale principale criterio di perequazione, superando, così, sia la logica della spesa storica che quella dei tagli lineari; la soppressione delle province; la fissazione di una soglia dimensionale minima per i comuni. Non posso, naturalmente, ora soffermarmi su ciascuno di essi, ma credo che, nello sviluppo del lavoro parlamentare, occorrerà dedicare grande attenzione a tali profili.

La forma di Governo: naturalmente, il tema di maggiore delicatezza è stato rappresentato dalla rivisitazione della forma di Governo, che ha visto registrare, oltre alle opinioni differenti, anche importanti presupposti comuni nella diagnosi dei problemi. La Commissione è stata, infatti, unanime nel segnalare la necessità di introdurre quegli elementi di razionalizzazione e di stabilizzazione della nostra forma di Governo che i costituenti, pur ritenendoli necessari, non poterono adottare per la presenza di vincoli politici interni e internazionali. Si tratta di meccanismi istituzionali che assicurino all'Esecutivo maggiore stabilità ed effettiva capacità decisionale, favorendo, al contempo, l'autorevolezza del Parlamento e l'efficacia della sua azione.

A tal fine, le due principali opzioni discusse in tema di forma di Governo sono state la forma di Governo parlamentare razionalizzata e il semipresidenzialismo. I diversi auspici su cui ciascuna di esse si fonda sono richiamati nelle premesse della relazione.

Nel primo caso, si confida che i partiti politici siano in grado di superare l'attuale crisi e di tornare a svolgere correttamente una funzione di collegamento tra la sfera della società civile e quella delle istituzioni politiche, in un quadro costituzionale da rinnovare, ma che conservi i necessari elementi di flessibilità propri della forma di Governo parlamentare.

La seconda linea, invece, presuppone che i problemi possano risolversi innanzitutto con la creazione di istituzioni a investitura popolare diretta e l'eliminazione dei troppi poteri di veto, anche

come presupposto per la rigenerazione del sistema dei partiti. In particolare, i componenti della Commissione che hanno sostenuto la forma del Governo semipresidenziale ritengono che questo modello istituzionale riesca più e meglio del tradizionale modello parlamentare a garantire unità, stabilità, continuità, flessibilità e responsabilità. Nel sistema semipresidenziale, infatti, è l'elezione del Presidente, quindi la scelta di una persona, che dà unità al sistema politico.

Il semipresidenzialismo assicurerebbe, dunque, continuità (la durata in carica del Capo dello Stato è fissata in Costituzione e non può essere abbreviata), stabilità, in quanto il sistema elettorale crea maggioranze sufficientemente coese, flessibilità, che si consegue sostituendo il Primo Ministro per sedare tensioni politiche e per rispondere a esigenze manifestate nell'opinione pubblica, nonché – aspetto certo non trascurabile – l'individuazione di un vincitore certo.

Il modello semipresidenziale, inoltre, presenterebbe un significativo tasso di innovazione, che potrebbe essere particolarmente gradito all'opinione pubblica, che chiede una riforma della politica.

Per quanto concerne i limiti derivanti dalla mancata presenza di una figura neutrale al vertice dello Stato, spesso invocati dagli oppositori di qualsiasi evoluzione in senso presidenziale della nostra Repubblica, anche all'interno dei lavori della Commissione, si è sottolineato come potrebbero essere superati con adeguati meccanismi e contrappesi, idonei a fugare i timori di possibili derive plebiscitarie, considerando anche che l'inserimento di gran parte delle democrazie del Vecchio Continente nella trama istituzionale dell'Unione europea rappresenta il più efficace antidoto contro i rischi di abuso del potere della maggioranza.

A tale riguardo, vorrei inoltre rilevare come l'argomento del ruolo neutrale e di garanzia del Capo dello Stato non sia in realtà ancorato a solide basi storiche e giuridiche. Il Presidente della Repubblica non venne affatto disegnato dai padri costituenti italiani come figura neutra, quasi notarile e priva di poteri di natura politica. Egli dispone infatti di alcuni poteri spiccatamente politici, dal potere di autorizzare la presentazione in Parlamento dei disegni del Governo al potere di rinviare al Parlamento le leggi approvate dalle Camere, fino al penetrante potere di intervento nella risoluzione delle crisi politiche, eventualmente decidendo lo scioglimento delle Camere.

Il punto è semmai comprendere fino a che punto i Presidenti che si sono succeduti abbiano esercitato i poteri che la Carta fondamentale riconosce loro. Non c'è dubbio che nella prima parte della prima Repubblica, nei primi decenni di storia repubblicana, i Presidenti hanno fatto un esercizio assai misurato di tali poteri. In quel periodo, la presenza di un sistema di partiti forte, strutturato e pervasivo rispetto alla dialettica istituzionale ha posto in secondo piano la funzione di indirizzo politico generale che la Costituzione indubitabilmente assegna al Presidente della Repubblica. Ma non è un caso che, non appena i partiti sono stati interessati dal vento del cambiamento e, da ultimo, sono stati travolti dalla tempesta dell'antipolitica, il ruolo del Presidente sia tornato a espandersi pienamente, rendendo chiara a tutti la natura intrinsecamente politica della sua funzione.

Sotto l'altro punto di vista, i sostenitori della forma di Governo parlamentare razionalizzata, muovono da un'analisi solo parzialmente coincidente con quella che ho appena espresso. Essi osservano, infatti, che sul piano istituzionale non vi è un fenomeno di endemica debolezza dell'Esecutivo, quanto piuttosto di complessivo squilibrio e confusione nei rapporti tra Esecutivo e Legislativo.

Il deficit di capacità decisionale effettiva del sistema politico istituzionale deriverebbe per lo più da altri fattori: sul piano politico, dai conflitti all'interno delle maggioranze e, soprattutto, sul piano attuativo, dai caratteri assunti dalla dimensione amministrativa, che non dipendono dalla forma di Governo, ma dalla debolezza del comando politico e dal moltiplicarsi delle sedi di influenza degli interessi particolari o corporativi, aspetti questi su cui appaiono decisivi i processi di effettiva riforma dell'amministrazione.

Il Governo parlamentare avrebbe inoltre, secondo i suoi sostenitori, il pregio di assicurare l'omogeneità di indirizzo generale tra Esecutivo e Legislativo, nell'ambito di un equilibrato sistema che abbia flessibilità, capace per questo di funzionare in presenza di contesti politici diversi e di adattarsi alle circostanze senza esasperare i motivi di tensione. Il presupposto di fondo è che le elezioni determinino un Parlamento nel quale si esprime una maggioranza corrispondente all'opinione prevalente nell'elettorato, che a sua volta esprime un Governo sulla base di indirizzi programmatici coerenti ed espliciti.

Da questo punto di vista, i sostenitori di tale modello sottolineano l'importanza di un sistema elettorale che contemperì le istanze di rappresentatività con le esigenze di facilitare convergenze ed evitare l'eccesso di frammentazione partitica. Gli eventuali mutamenti di Governo durante la legislatura rispondono al costituirsi di nuovi indirizzi della maggioranza o al formarsi di una diversa maggioranza esplicita, mentre, in assenza di tali condizioni, lo scioglimento anticipato della Camera, da configurare come prerogativa duale, che richiede cioè il concorso sia del Presidente che del Presidente del Consiglio, consentirebbe di risolvere la crisi con il ricorso all'elettorato.

Il corretto funzionamento del sistema e l'equilibrio fra le ragioni di conflitto e le ragioni di unità sono garantiti, secondo i sostenitori di questa soluzione, dalla figura di un Presidente della Repubblica dotato di poteri di controllo, di coordinamento e di influenza, legittimati dalla sua posizione *super partes*, che gli consentono altresì di operare un raccordo con gli altri poteri propriamente di garanzia (potere giudiziario e organo di giustizia costituzionale), nel rispetto dell'equilibrio costituzionale e dell'indipendenza reciproca dei poteri.

Naturalmente, anche la prospettiva del «parlamentarismo razionalizzato», come dimostra l'esperienza comparata, può essere in grado di soddisfare l'esigenza di stabilità di governo e di coerenza degli indirizzi politici, ciò a condizione che, rispetto al modello del parlamentarismo puro, vengano introdotti degli efficaci fattori di razionalizzazione.

Si tratta della riserva alla sola Camera del compito di dare e revocare la fiducia al Governo, con il vincolo della mozione di sfiducia costruttiva approvata a maggioranza assoluta; del rafforzamento del vincolo fiduciario con il Parlamento, attribuendo esplicitamente al Governo idonei poteri nell'ambito del procedimento legislativo che gli garantiscano tempi certi per le deliberazioni parlamentari rilevanti ai fini dell'attuazione del programma; del rafforzamento della posizione di primazia rivestita dal Presidente del Consiglio nell'ambito del Governo; della disciplina dello scioglimento della Camera secondo linee di chiarezza e di responsabilità.

Ma il lavoro della Commissione non si è limitato a un approfondimento delle due principali forme di Governo presenti in Europa, sulle quali fin qui mi sono soffermato. Nello sforzo di esaltare gli elementi di analisi e proposte condivise, di giungere per quanto possibile a una sintesi, la Commissione ha approfondito anche una terza ipotesi – e non è l'ipotesi sulla quale tutti sono confluiti ma è una terza ipotesi –, volta a coniugare le istanze organizzative e di radicamento sociale della politica con le esigenze di efficacia e di stabilità, preservando al contempo il ruolo di garanzia e di arbitro del Presidente della Repubblica – magari eletto da un collegio allargato, più largo di quello attuale – e restituendo al Parlamento funzioni e responsabilità perdute.

Si tratta della proposta di forma di Governo parlamentare del Primo Ministro, diretta a fare emergere dalla consultazione elettorale, non solo una chiara maggioranza parlamentare, ma anche l'indicazione del Presidente del Consiglio, in modo da incorporare la scelta del leader nella scelta della maggioranza. Tale opzione si prefigge di coniugare i vantaggi del modello semipresidenziale con quelli propri di un regime di tipo parlamentare, attraverso un connubio tra meccanismi costituzionali e regole elettorali tale da favorire l'affermazione sul continente di quel «modello Westminster» che l'Italia vanamente insegue da vent'anni. Esso consentirebbe alla forma di Governo parlamentare di stabilizzarsi, al corpo elettorale di scegliere veramente, non solo chi li rappresenterà in Parlamento, ma anche chi eserciterà la funzione di Governo e a un Governo così

fortemente legittimato di guidare effettivamente i processi istituzionali e quindi di realizzare la sua funzione.

In questo modello a una legge elettorale da cui emerga la chiara indicazione del partito o della coalizione vincente e del leader che guiderà il Governo sono associati meccanismi incisivi di stabilizzazione e razionalizzazione del Governo parlamentare che riguardano sia la fase genetica del Governo, attraverso il rafforzamento del premier al momento della nomina dei Ministri e dell'ottenimento della fiducia parlamentare, sia l'attività del Governo durante il suo mandato, con il rafforzamento dei poteri del Governo in Parlamento, ad esempio rispetto alla formazione dell'ordine del giorno, sia alla fase della crisi politica, con meccanismi di sfiducia costruttiva e di richiesta di ricorso anticipato alle urne che rappresentano i migliori antidoti contro le degenerazioni del parlamentarismo e contro l'instabilità. Così configurata, la forma di Governo parlamentare del Primo Ministro rappresenta una variante del modello semipresidenziale rispetto alla quale conserva la funzione di garanzia e di interpretazione delle emergenze propria del Presidente della Repubblica. L'analogia tra il semipresidenzialismo e la forma di Governo del Primo Ministro è confermata dal fatto che il sistema elettorale che meglio si adatterebbe a tale modello è quello che prevede, dopo lo svolgimento del primo turno, un ballottaggio fra i primi due partiti o coalizioni, ciascuno dei quali indicherebbe il proprio candidato per la carica di Primo Ministro, il quale quindi otterrebbe dalla consultazione elettorale una legittimazione diretta.

Il sistema elettorale. Per quanto concerne la legge elettorale la Commissione ha affrontato il tema esclusivamente nella prospettiva della nuova forma di Governo e nella consapevolezza dello strettissimo rapporto di interazione che esiste tra forma di Governo e legge elettorale. L'intervento legislativo a Costituzione vigente indispensabile per assicurare al Paese l'agibilità democratica, cioè l'esistenza di una legge elettorale non soggetta a vizi di costituzionalità con la quale tenere le elezioni nel caso in cui ciò si renda necessario, non rientrava nei compiti della Commissione.

Sono ben cosciente del fatto che comunque è urgente un intervento di correzione della legge elettorale vigente per garantire la piena funzionalità istituzionale nel caso in cui la legislatura in corso dovesse interrompersi anticipatamente. Occorre, però, avere consapevolezza che tale intervento non potrà rappresentare una soluzione stabile ed efficace. Solo una riforma elettorale connessa a una più complessiva revisione del bicameralismo e della forma di Governo può, infatti, garantire quella stabilità e quell'efficacia istituzionale della quale il Paese ha bisogno.

Negli ultimi vent'anni tutto il peso della riforma del sistema politico-istituzionale nazionale è stato caricato di fatto sulla legge elettorale per le Camere. Si tratta di un peso che il sistema elettorale da solo non poteva e non può sostenere, a maggior ragione in presenza di una grave crisi del sistema politico e della sua forte frammentazione, con tre schieramenti e anche quattro di consistenza quasi equivalente. Se aggiungiamo l'anomalia di un bicameralismo paritario con due Camere che, oltretutto, presentano un elettorato attivo e passivo differenziato, si può ben comprendere come, a Costituzione vigente, sia illusorio affidare alla sola legge elettorale il compito di assicurare la governabilità ed evitare il rischio che il ricorso a Governi di larghe intese sia un'opzione stabile e in qualche modo obbligata. Questo rischio – è bene che tutti l'abbiano presente – può essere scongiurato solo attraverso una revisione costituzionale che riformi a un tempo la forma di Governo e il bicameralismo.

La scelta del sistema elettorale è strettamente connessa a quella della forma di Governo. Così, mentre nella prospettiva semipresidenzialista il sistema elettorale più idoneo è certamente il doppio turno di collegio con una «soglia severa» per accedere al secondo turno, la forma parlamentare «razionalizzata» è compatibile con diversi sistemi, dal modello tedesco a quello spagnolo, a quelli basati sul collegio uninominale maggioritario. Strettamente coerente con la terza ipotesi di forma di Governo, quella che abbiamo chiamato parlamentare del Primo Ministro, è stato ritenuto un sistema elettorale di carattere proporzionale con clausola di sbarramento molto selettiva e con un premio di maggioranza attribuito al primo partito o coalizione a condizione che abbia superato una soglia del

40 o del 50 per cento dei seggi e, in caso contrario, con il ricorso al ballottaggio tra i primi due partiti o coalizioni per l'attribuzione di un premio di maggioranza. Si tratta di un sistema attraverso il quale gli elettori scelgono direttamente e contestualmente la maggioranza e il relativo candidato alla carica di Primo Ministro. In ogni caso, tale opzione presupporrebbe il superamento del bicameralismo paritario e la forte razionalizzazione della forma di Governo parlamentare.

In via generale, la Commissione ha convenuto sulla necessità di superare il sistema di cooptazione previsto dalla legge elettorale vigente e di restituire ai cittadini la possibilità di scegliere i propri rappresentanti. Al riguardo, sono state esaminate diverse possibilità: il collegio uninominale, il collegio plurinominale nel quale sia eletto un numero molto contenuto di parlamentari che consentono di conoscere preventivamente le qualità e le caratteristiche dei candidati, oppure il voto di preferenza, inclusa evidentemente la preferenza di genere, in circoscrizioni più o meno ampie.

La Commissione ha inoltre ritenuto che la scelta della legge elettorale debba essere sottratta alla discrezionalità delle maggioranze occasionali fissando alcuni principi in Costituzione ovvero prevedendo che essa sia eventualmente approvata con legge organica.

La Commissione ha espresso, altresì, un'unanime valutazione negativa sul funzionamento del voto degli italiani all'estero proponendo la soppressione della circoscrizione Estero, ma garantendo comunque l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero mediante strumenti idonei ad assicurare la libertà e la segretezza del voto ed eventualmente prevedendo, qualora il Senato fosse eletto direttamente, una rappresentanza al suo interno delle comunità degli italiani residenti all'estero.

In conclusione e da ultimo, vorrei segnalare che a breve il lavoro del Parlamento in tema di riforme istituzionali potrà giovare, oltre che delle indicazioni della Commissione degli esperti qui illustrate, delle risultanze della consultazione pubblica in tema di riforme lanciata l'8 luglio e conclusasi lo scorso 8 ottobre.

Essa ha fatto registrare una partecipazione elevatissima che ne fa la consultazione pubblica di maggiore successo tra quelle che finora si sono svolte in Italia e in Europa. Non appena sarà concluso il lavoro di verifica ed elaborazione statistica, i risultati confluiranno in un rapporto che sarà pubblicato on line, consegnato al Presidente del Consiglio e ai Presidenti delle Camere.

In conclusione non posso che ribadire ancora una volta come solo con un'adeguata revisione della seconda parte della nostra Costituzione, solo attraverso questa strada sia possibile recuperare le condizioni necessarie a restituire credibilità e autorevolezza al corpo politico, inaugurando così una nuova stagione nella quale la maggiore stabilità ed efficienza complessiva dell'assetto dei pubblici poteri potrà consentire di affrontare con successo le sfide che abbiamo di fronte, di agganciare in modo duraturo i segnali di ripresa dell'economia che, assai flebili, si prospettano all'orizzonte.

Naturalmente tocca ora al Parlamento e alla politica la responsabilità di assumere le decisioni ultime. Ciò che è certo è che non possiamo permetterci un ennesimo fallimento: un fallimento sulle riforme produrrebbe con ogni probabilità il ripetersi di una situazione di incertezza e di instabilità, che ha caratterizzato l'inizio dell'attuale legislatura, e ostacolerebbe la rimozione di quelle anomalie e forzate coabitazioni tra forze politiche diverse e distanti che impediscono oggi al nostro Paese di divenire una normale democrazia dell'alternanza (Applausi dei deputati dei gruppi Il Popolo della Libertà-Berlusconi Presidente, Partito Democratico e Scelta Civica per l'Italia).

PRESIDENTE. La ringrazio, Ministro Quagliariello, per questa dettagliata informativa.

(Interventi)

FEDERICA DIENI. Chiedo di parlare per un richiamo al Regolamento.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

FEDERICA DIENI. Signor Presidente, richiamo l'articolo 118 del Regolamento che disciplina le comunicazioni del Governo all'Assemblea. Questo stabilisce che: «In occasione di dibattiti in Assemblea su comunicazioni del Governo o su mozioni, ciascun deputato può presentare una proposta di risoluzione, che è votata al termine della discussione». Le comunicazioni all'Assemblea della Camera dei deputati pervengono normalmente dal Presidente del Consiglio dei ministri. I dibattiti che ne seguono sono normalmente soggetti a contingentamento in Conferenza dei presidenti di gruppo e, pertanto, si applica la regola della determinazione di un monte ore generale e della distribuzione dei tempi di intervento tra i gruppi in ragione della loro consistenza numerica. All'inizio delle sedute nelle quali interviene il Governo per dare comunicazioni alla Camera a norma dell'articolo 118, ciascun deputato può presentare una proposta di risoluzione. Essa viene annunciata all'inizio seduta dalla Presidenza e distribuita in quel momento ai deputati. Chiusi gli interventi a seguito delle comunicazioni del Governo, il Presidente del Consiglio riprende la parola per replicare. Se sono state presentate risoluzioni, il Governo esprime parere su di esse. Seguono le dichiarazioni di voto sulle risoluzioni stesse e, infine, il voto sulle risoluzioni.

Poiché il Regolamento non parla, invece, delle cosiddette informative urgenti in Assemblea da parte dei singoli Ministri, nella prassi sono disciplinate queste informative urgenti, in occasione delle quali i Ministri riferiscono alla Camera dei deputati soltanto in relazione a fatti di particolare gravità nonché urgenza. Dunque di carattere non prevedibili e non programmabili.

In realtà l'informativa di oggi del Ministro Quagliariello non è un'informativa urgente perché non ha un carattere eccezionale in quanto la richiesta è stata depositata già da metà settembre. Inoltre l'informativa è stata calendarizzata da tempo dalla Conferenza dei presidenti di gruppo nella riunione del 25 settembre 2013. Inoltre non è urgente perché non si tratta di un evento di cronaca eccezionale da affrontare con rapidità, ma si tratta di una riforma costituzionale e, quindi, una riforma che potrebbe prevedere anche un termine più lungo. Inoltre è indubitabile che a queste comunicazioni del Ministro Quagliariello non si debba applicare la prassi del dibattito rapido, quello previsto per le informative urgenti con interventi di soltanto cinque minuti a gruppo. Quella del Ministro, che è stata chiamata appunto informativa omettendo l'aggettivo «urgente», può semmai considerarsi una comunicazione del Governo prevista dall'articolo 118 del Regolamento. Partendo da questo diverso e corretto inquadramento ne consegue che il dibattito sulle comunicazioni del Governo doveva essere assoggettato ad un contingentamento a norma dell'articolo 24 del Regolamento. Inoltre non essendo stato stabilito il contingentamento in sede di Conferenza dei presidenti di gruppo deve applicarsi la regola generale prevista dall'articolo 39, con interventi di massimo trenta minuti a disposizione di ciascun deputato.

In ogni caso, sarebbe opportuno presentare una risoluzione a inizio seduta, da discutere e votare al termine del dibattito su ogni informativa o comunicazione del Ministro. Sul momento entro il quale avanzare una proposta di risoluzione, la precisazione è appunto pervenuta in passato dal Presidente Fini nella scorsa legislatura. Quindi, noi intendiamo presentare una nostra risoluzione e, appunto, ci siamo appellati all'articolo del Regolamento (Applausi dei deputati del gruppo MoVimento 5 Stelle).

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare l'onorevole Rosato. Ne ha facoltà.

ETTORE ROSATO. Signor Presidente, intervengo per dire che la collega del MoVimento 5 Stelle fa una proposta che poteva anche essere valutata in sede di Conferenza dei presidenti di gruppo – assolutamente legittima – nel senso di aprire una sessione di dibattito su una comunicazione del Governo che arrivava sui temi delle riforme. Sarebbe stata una richiesta che noi avremmo valutato anche favorevolmente. Ma non è stato così: si è deciso di fare un'informativa urgente. Urgente nel senso che non riguarda un fatto impellente o un fatto avvenuto nelle circostanze, ma un fatto importante che riguardava un percorso. L'urgenza stava nel fatto che è finito il lavoro della Commissione dei «saggi» – come ha ben spiegato il Ministro Quagliariello, che è venuto a illustrarcene risultati – e, quindi, si è scelto un altro tipo di percorso. Altrimenti, avremo organizzato i nostri lavori in maniera diversa.

Siamo nel corso del dibattito di un decreto, abbiamo il finanziamento pubblico dei partiti che viene subito dopo, mi sembra assolutamente strumentale voler aprire una sessione adesso, con interventi di trenta minuti per deputato, con approvazione di un documento su una questione che, invece, in sede di Conferenza dei presidenti di gruppo è stato deciso di tenere così. E non mi risulta che in Conferenza dei presidenti di gruppo vi sia stata alcuna obiezione al riguardo. Se poi il gruppo del MoVimento 5 Stelle cinque stelle vorrà aprire un'interlocazione diversa con una discussione e la votazione di un documento sulle riforme, io penso che avremo la possibilità di valutare tutti insieme questo e non credo che la loro proposta verrà considerata non accettabile da parte nostra. Oggi, però, stiamo facendo un'altra cosa, che è quella programmata con il calendario previsto e deciso dalla Conferenza dei presidenti di gruppo, peraltro all'unanimità (*Applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico*).

PRESIDENTE. Io penso che, di fatto, quanto richiesto sia assolutamente legittimo. Però c'è stata una Conferenza dei presidenti di gruppo, che ha deciso per l'informativa. Pertanto, la risoluzione che mi è stata consegnata è da ritenersi non ricevibile, poiché la modalità decisa è un'altra. Poi, la Giunta per il Regolamento, chiaramente, dovrà approfondire questo tema che è tra i tanti di cui si sta occupando. Quindi, direi di procedere...

ALESSANDRO DI BATTISTA. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Onorevole Di Battista, c'è stato già un intervento di un rappresentante del suo gruppo. Su che cosa vuole intervenire ?

ALESSANDRO DI BATTISTA. Sull'articolo 118 del Regolamento.

PRESIDENTE. Ma è lo stesso su cui è intervenuta la sua collega Dieni.

ALESSANDRO DI BATTISTA. Per un altro richiamo al Regolamento.

PRESIDENTE. Quindi, non è lo stesso della sua collega Dieni ?

ALESSANDRO DI BATTISTA. È lo stesso articolo, ma con un altro richiamo.

PRESIDENTE. Con un altro richiamo ? Prego.

ALESSANDRO DI BATTISTA. Le ricordo, Presidente, che il Regolamento è più importante di una Conferenza dei presidenti di gruppo e nessuna Conferenza dei presidenti di gruppo può violare il Regolamento. Questo è il concetto. Articolo 118 ! Non si può violare il Regolamento, l'informativa non è un'informativa urgente, per cui il fatto che sia stato discusso durante una Conferenza dei presidenti di gruppo non è più importante del Regolamento stesso (Applausi dei deputati del gruppo MoVimento 5 Stelle).

PRESIDENTE. La ringrazio per questa precisazione. Credo di avere già risposto. Quindi adesso continuiamo con gli interventi previsti.

Ha chiesto di parlare il deputato Gianclaudio Bressa. Ne ha facoltà.

GIANCLAUDIO BRESSA. Signor Presidente, io credo che sia molto importante essere qui oggi, perché con l'illustrazione del documento che apre il confronto sul merito, si pone fine ad un periodo stralunato e sconcertante, nel quale si è voluto in qualche modo blandire il popolo italiano, usando parole false e a volte anche violente, senza usare argomenti – non dico persuasivi, ma almeno veritieri – di confronto sul merito di una riforma costituzionale che è necessaria perché le nostre istituzioni sono in uno stato di profonda crisi, tale da compromettere anche l'attuazione dei principi fondamentali della prima parte della Costituzione.

È compito della cultura politica e costituzionale nazionale analizzare la durezza delle cose, non semplificarle, come ci ha ricordato in un bel intervento Mario Dogliani, citando San Tommaso. La relazione della Commissione lo fa con lucidità, non nascondendo anche le diversità di analisi e di proposte ma con responsabilità e lealtà costituzionali.

Tre brevi considerazioni di cui la prima sulla forma di Governo. La relazione ci consegna tre ipotesi coerenti: la razionalizzazione del Governo parlamentare, il Governo parlamentare del Premier, il semipresidenzialismo, spiegando pregi e difetti di ciascuna ipotesi. La nostra preferenza va alla razionalizzazione del Governo parlamentare o al Governo del Premier perché riteniamo siano più coerenti con la storia repubblicana nazionale e perché scommettono, ancora, sulla insostituibilità del ruolo dei corpi intermedi, dei partiti, come garanzie di partecipazione e presupposto per l'autonomia della sfera politica. Tuttavia, nella relazione si è anche motivato con argomenti forti che non vi può essere alcun pregiudizio sul modello semipresidenziale.

La seconda questione verte sul bicameralismo paritario: forse c'è bisogno di più coraggio per superarlo veramente; non si tratta di tornare alla nostalgia della centralità del Parlamento, ma di restituire potere al Parlamento. Carl Schmitt scriveva che la dittatura non è l'opposto della democrazia, ma essenzialmente la soppressione della separazione dei poteri, in altre parole, la fine della distinzione tra legislativo ed esecutivo. Chi pensa al futuro del parlamentarismo deve preoccuparsi di aumentarne lo specifico peso in termini costituzionali, cioè in termini di garanzia nei confronti del potere. «No» a paura di un Governo più forte, «sì» a paura di un Governo più forte come conseguenza di un Parlamento più debole, e per fare questo ci deve essere un Parlamento capace di iniziativa politica e parlamentare; per questo la nuova legge elettorale, quella legge elettorale che decideremo dovrà esserci per eleggere questo nuovo Parlamento, sarà decisiva. Tuttavia ci deve essere anche un Parlamento che continua nella sua funzione di autentico garante del principio repubblicano dell'unità e dell'indivisibilità delle libertà costituzionali – articolo 120 della Costituzione – e della garanzia su tutto il territorio nazionale dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, il secondo comma dell'articolo 117. Questa sostanza democratica viene fuori dalla dialettica tra una Camera espressione delle autonomie territoriali e una Camera con responsabilità politica generale; su questo forse una riflessione in più, anche rispetto alle cose dette dalla Commissione, varrebbe la pena di essere fatta.

L'ultima osservazione è la riforma del Titolo V. Il professor Cammelli ha parlato, in un suo recente saggio, di una doppia impasse, né regioni né regionalismo, solo un Paese accentrato ma ostinatamente senza centro. Non si può andare avanti così, ma non si può neanche ritornare al passato. No alla fuga dalle autonomie, il Paese non è più in condizione di permettersi i lussi anche istituzionali del passato per cui basta doppiioni, sovrapposizioni, conflittualità. Va modernizzato il centro, va riorganizzato in funzione di indirizzo e di coordinamento di ciò che fanno le autonomie. Basta con i doppi circuiti, con centro e autonomie come entità separate e concorrenti; compito della riforma è rimettere insieme, unire Stato e autonomie in un rapporto nel quale le competenze di ciascuno non diminuiscano ma rafforzino le potenzialità dell'altro.

PRESIDENTE. Deputato Bressa, concluda.

GIANCLAUDIO BRESSA. Mi avvio a concludere, signora Presidente; solo così, recuperando questa ispirazione culturale e giuridica, possiamo impedire che la crisi finanziaria sia l'unico parametro che conta per riformare le istituzioni a colpi di accetta. Il viaggio è partito, il lavoro della Commissione ci ha indicato le possibili mete, sta a noi raggiungerle e le raggiungeremo orientati dall'unica bussola che conosciamo, la lealtà e la responsabilità costituzionale (Applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico).

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare il deputato Cozzolino. Ne ha facoltà.

EMANUELE COZZOLINO. Signor Presidente, signor Ministro, la ringraziamo per l'informativa che ha svolto, anche se ci viene da aggiungere «alla buon ora», considerato che il documento sul quale ha ragguagliato l'Aula reca la data del 17 settembre ed era già stato oggetto di una conferenza stampa. La nostra posizione abbiamo avuto modo di manifestarla in maniera chiara durante l'esame della legge costituzionale per la costituzione del Comitato dei quaranta più due nominati. L'abbiamo fatta sia in quest'Aula che sopra quest'Aula. Il Movimento 5 Stelle è fortemente contrario ad una riforma costituzionale che non rispetta la Costituzione, perché nelle sue modalità attuative deroga all'articolo 138, e su questo dovete ammettere che siamo in sintonia con molti illustri costituzionalisti che, seppure non gratificati dalla prerogativa della saggezza governativa, sono da considerarsi voci autorevoli della dottrina costituzionale italiana. Anche gli stessi saggi, nella relazione, a pagina 11, riferendosi alle procedure per l'approvazione delle leggi di revisione costituzionale, auspicano che rimanga in vigore la procedura attualmente prevista dall'articolo 138 della Costituzione. Siamo contrari ad un processo di revisione costituzionale nel quale protagonista è colui che tiene in mano l'inerzia della partita, e non è il Parlamento, ma il Governo. Siamo contrari a molte delle proposte messe sulla carte dai saggi e che oggi il Ministro ci ha illustrato.

Ho letto più e più volte, con attenzione, il testo della relazione e ho cercato di farlo senza pregiudizi. Ad ogni lettura, purtroppo, aumentavano i dubbi e le perplessità rispetto ai contenuti, poiché, come insegnante voi a noi, colleghi, in politica la forma è la sostanza. Mi permetto di dire che aver scelto Machiavelli e in particolare quella citazione dei Discorsi sopra la prima Deca di Tito Livio, signor Ministro, tutto è tranne che di buon auspicio, perché aprire un documento sulle riforme costituzionali attese da anni con l'elogio del male minore o del meno peggio non predispose alla speranza né all'ottimismo ma, citazione per citazione, fa venire in mente la scritta che campeggia all'ingresso dell'inferno dantesco: «lasciate ogni speranza o voi ch'entrate». Per i saggi l'Italia, allo scoppio della crisi dei debiti sovrani e dell'economia, si è trovata in una condizione di maggiore fragilità rispetto agli altri Paesi a causa dei problemi lasciati irrisolti negli anni. Il sistema istituzionale non ha garantito stabilità, e dunque la riforma costituzionale, o meglio, determinate

riforme della Costituzione, si impongono in un'ottica di efficientamento economico per meglio rispondere al processo di integrazione europea, che tradotto significa rispondere con solerzia alle comande che l'Europa ci ingiunge. Ma i saggi lo sanno o non lo sanno che l'Italia ha oltre 2 mila miliardi di debito pubblico, pari al 130 per cento del PIL ? Ma i saggi lo sanno che, proprio per adeguarci all'Europa, il Parlamento che ci ha preceduti ha inserito in Costituzione la follia dell'obbligo del pareggio di bilancio (Applausi dei deputati del gruppo MoVimento 5 Stelle) e che il nostro Paese si è andato a impiccare al fiscal compact, che quando entrerà a regime ci costringerà a svenarci ogni anno finché non rientreremo nel rapporto del 60 per cento tra debito e PIL ? Perché ci viene a dire, e lo si scrive in un documento ufficiale, che l'Italia ha rischiato di fallire per le riforme costituzionali mancate e non per il debito mostruosamente accumulato ? Ma di che parliamo ? Il problema, colleghi, è che un approccio economicistico verso la riforma della Costituzione, che il Ministro ha proposto fin da uno dei suoi primi interventi in Commissione, è ormai un mantra di questo Governo, e lo è a tal punto da avere inserito le riforme costituzionali all'interno della Nota di aggiornamento del DEF, che abbiamo approvato la scorsa settimana.

Uno dei motivi fondamentali del dissenso del MoVimento 5 Stelle verso la legge costituzionale che si sta approvando è sempre stato quello di un eccessivo protagonismo del Governo in un settore che dovrebbe essere di esclusiva pertinenza del Parlamento, come la riforma della Costituzione, e non è un caso che l'articolo 138 non contempli alcun ruolo da parte del Governo. Tornando al documento che stiamo analizzando, la relazione dei saggi è divisa in due parti, da un lato le linee di riforma, quale la decisione presa e data per assodata, dall'altro i temi sui quali non c'è accordo, fratture che riguardano stranamente le posizioni politiche dei partiti che compongono maggioranza e che sono sponsor di questo sprint riformatore.

Forse la memoria mi inganna, mi sembra di ricordare che solo qualche anno fa fu un Presidente del Consiglio a proporre, in una delle sue tirate contro le Aule parlamentari, di prevedere procedure accelerate per i disegni di legge del Governo, votazioni veloci alle quali partecipassero solo i presidenti di gruppo esautorando il Parlamento. Sempre se non mi sbaglio, queste parole destarono giustamente scalpore, e in prima fila a stracciarsi le vesti e ad accusare quel Premier di ogni peggiore istinto antiparlamentare che c'è in quest'Aula oggi è di gran lunga il gruppo più numeroso, che governa anche con questa persona.

Premesso che io non ho capito ancora, per rifarmi a una definizione del sottosegretario Bubbico, se sono incapace o disfattista o entrambe le cose, ma non mi sembra che la proposta dei saggi sia tanto lontana da quella che il Presidente del Consiglio...

PRESIDENTE. Deve concludere, ha terminato il suo tempo.

EMANUELE COZZOLINO. Al contrario mi sembra di aver cambiato giudizio a quella proposta da quest'Aula...

PRESIDENTE. Ha chiesto ora di intervenire il deputato Paolo Sisto. Ne ha facoltà.

FRANCESCO PAOLO SISTO. Signor Presidente, signor Ministro, da sempre appassionato dei problemi di metodo, mi permetterò di rammentare la natura di questo contributo con riferimento all'Aula, per evitare che il contenuto possa superare la genesi e la legittimazione ad esprimere la propria opinione.

La Commissione di esperti risulta nominata da un decreto del Presidente del Consiglio dell'11 giugno 2013 per approfondimenti sulle tematiche delle riforme costituzionali. Siamo quindi di fronte a consulenti del Governo che in qualche maniera hanno espresso, da esperti, il loro parere su approfondimenti di squisita, esclusiva e totale competenza parlamentare. Siamo di fronte, quindi, ad un parere che non solo non è vincolante ma non è neanche obbligatorio, per cui vorrei che fosse immediatamente chiaro che quanto oggetto di legittimo, puntuale e direi eccellente approfondimento da parte del Ministro, nella sua pur doverosa sintesi, costituisce soltanto un punto di discussione su cui il Parlamento si può esprimere in modo assolutamente libero, cioè non ci sono vincoli nell'ambito di queste conclusioni che possano impedire al Parlamento liberamente delle scelte diverse.

Questo, Presidente, anche per il criterio di scelta di questi esperti, che ha dato origine ad una serie di, come posso dire, screzi all'interno anche del mondo scientifico. Per cui è evidente che bisogna tener conto, in questo approfondimento, anche di pareri di altri esperti, non ultimi quelli che il Presidente della Repubblica il 30 marzo 2013 ha nominato, e che costituiscono un antecedente non soltanto logico a questo lavoro dei consulenti del Governo, e che esprimono delle opinioni che non ritengo assolutamente meno autorevoli.

Quindi, per carità, ben vengano gli approfondimenti, ben vengano le indicazioni, ma sia chiaro che ciascuno di noi è libero di esprimere liberamente, scusate il raddoppio non casuale, la propria opinione. Il tema è così costitutivo, così fondante, così, direi, essenziale, per cui si impone un altro passaggio metodologico, perché oggi di questo possiamo parlare, di approfondimento tematico, ma con un chiarissimo segnale di cautela metodologica.

La riflessione accurata: che nessuno pensi, neanche per un attimo, di imporre stress spazio-temporali a questa riflessione, che siano incompatibili con la necessità che il Parlamento esprima una compiuta opinione sul punto; cioè l'obbligazione di risultato, in questo caso, come il Presidente della Repubblica ha più volte sostenuto, va di pari passo con la possibilità di una compiuta indagine parlamentare su questi temi.

Questo bilanciamento fra efficienza e corretto pieno esercizio della democrazia parlamentare mi induce a due osservazioni, dando ovviamente per scontato quello che è il contenuto della relazione su cui avremo modo, in sede parlamentare, di riflettere compiutamente.

Una, l'ha affrontata già il Ministro Quagliariello, io la condivido in pieno, cioè è evidente che, come nel capitolo V del lavoro degli esperti è puntualizzato, la riforma elettorale non può che essere coerente con la riforma delle istituzioni. È evidente che cambiare modello necessita che la legge elettorale sia tagliata su questo modello e che ogni salto in avanti tenga conto della necessità che il modello prevalga su, come posso dire, emotività che possono invece mettere in qualche modo in discussione la stessa importanza della riforma.

Quindi che si possa intervenire sulla legge elettorale è possibile, ma è evidente che la legge elettorale va necessariamente modellata su quello che sarà il risultato delle riforme fondamentali.

Il secondo tema è il tema a me più caro, probabilmente, ma non soltanto a me, anche al Paese, ed è il tema dell'incredibile – non ho difficoltà ad utilizzare questo termine – mancanza in questo chassis di riforme del tema della giustizia, che viene in qualche maniera anticipato dagli stessi esperti con la consapevolezza dei propri limiti – è stato già citato il passaggio di Machiavelli –, ma è evidente che un tavolo di coordinamento, illustre Ministro, a me sembra uno strumento assolutamente insufficiente per poter...

PRESIDENTE. Onorevole Sisto, la invito a concludere.

FRANCESCO PAOLO SISTO. Mi deve dare venticinque secondi, signor Presidente. Il tema della giustizia diventa così una riforma forse impossibile – come dice Panebianco – e siamo di fronte invece ad un tema che paralizza il Paese e che corre il rischio, mancando in questa riforma, di renderla monca, tremebonda, con il rischio che non decida per evitare che il Parlamento possa fare giustizia.

PRESIDENTE. Concluda.

FRANCESCO PAOLO SISTO. Io su questo sono abbastanza rigoroso, mi sembra che questo esonero inspiegabile da una riforma universalmente ritenuta necessaria – come dice anche Di Federico nel corso dei lavori – corre il rischio – i referendum ne costituiscono la riprova, nascono i referendum perché non c'è nella riforma la giustizia – di non combattere efficacemente l'espansionismo giudiziario, la discrezionalità dell'azione penale...

PRESIDENTE. Onorevole Sisto, concluda, per favore. Ha terminato il suo tempo.

FRANCESCO PAOLO SISTO. Ho finito. Ottimismo e coraggio, sembra che se noi...

PRESIDENTE. Grazie. Ha chiesto di parlare l'onorevole Balduzzi. Ne ha facoltà. Prego i colleghi di attenersi ai tempi, per favore.

RENATO BALDUZZI. Signor Presidente, signor Ministro, se dovessi guardare a questo emiciclo questa mattina non potrei non sottolineare che il nostro percorso di revisione costituzionale sembra oscillare tra sottolineature di indifferentismo costituzionale e sottolineature, per così dire, di aventinismo costituzionale. L'indifferentismo va bandito sempre, ovviamente, le preoccupazioni di uno stravolgimento della nostra Carta costituzionale sono invece preoccupazioni da fugare, da allontanare.

Ecco perché credo, signor Ministro, che dobbiamo essere chiari quando parliamo ad esempio di conservatorismo costituzionale, la nostra Costituzione è caratterizzata da un grande equilibrio tra la prima e la seconda parte, la seconda a garantire la prima e i diritti ed i doveri e all'interno di questa seconda parte un equilibrio che le prassi, i Regolamenti parlamentari, leggi elettorali improvvise hanno concorso a snaturare, al punto che poi abbiamo dovuto nel tempo utilizzare strumenti anche al di là della loro caratura costituzionale – sto pensando ai decreti-legge – per riequilibrare ciò che la prassi però aveva messo in discussione. Dunque, quando parliamo di conservatorismo costituzionale credo che dovremmo essere consapevoli di dover comunque realizzare un altro equilibrio nella seconda parte della Costituzione, all'altezza di quello dei costituenti.

Tra i molti elementi di interesse della relazione della Commissione dei saggi che lei ci ha riferito, direi che la rivisitazione dello stato delle autonomie è uno dei principali: un autonomismo responsabile, fondato su quell'articolo 5 della Costituzione il cui ultimo periodo dice che la Repubblica adegua i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento. È un programma ancora da svolgere, anche noi in questo emiciclo siamo a volte sordi, spesso sordi, rispetto a questo imperativo costituzionale di adeguamento. Anche i nuovi modelli astratti che la Commissione fortemente ha sottolineato credo che valga la pena proprio di valorizzare. Noi dobbiamo trovare una nostra strada originale, questa strada originale credo che, anche nel suo intervento, signor Ministro, quando ha correttamente distinto tra il pensiero suo e quello della Commissione, possa aiutarci ad andare su questo cammino. Quando lei dice che i poteri neutrali del Presidente della Repubblica sono disegnati nella Costituzione in un certo modo, a me

viene subito da osservare che quei poteri il Presidente della Repubblica li ha perché è di garanzia ed è di garanzia perché quei poteri sono disegnati in un certo modo.

Quindi, questo è un elemento importante dell'equilibrio costituzionale.

Una considerazione di metodo: credo anch'io che ci voglia da parte del Governo un atteggiamento di grande sobrietà nei confronti del Parlamento, una volta entrata in vigore la legge costituzionale sul percorso, in qualche misura lasciandosi ispirare da quell'atteggiamento attento e riservato che il Governo dell'epoca – anche se ogni confronto evidentemente è impossibile da fare – ebbe ad avere nei confronti dell'Assemblea costituente.

Questo significa anche però concorrere a rafforzare l'impegno di questo Parlamento – è iniziata nell'altro ramo del Parlamento, avrebbe potuto iniziare qui – per una nuova legge elettorale subito, una legge elettorale capace di mettere in sicurezza il nostro sistema rispetto a quello che può avvenire.

Sui rapporti tra legge elettorale, forma di Governo e bicameralismo, ricordo che è importante capire che viene prima la legge elettorale: non è stato un errore negli anni scorsi incentrarsi sulla legge elettorale, è stato un errore fare una legge elettorale con forzature, come la legge n. 270 del 2005, che una maggioranza impose a tutto il Paese, non concentrarsi sulla legge elettorale.

Questo è un elemento molto importante anche perché, signor Ministro – e vado verso la conclusione – una preferenza bipolarista, come quella che lei ci ha espresso, rende indispensabile un atteggiamento forte, che riguarda anche le cosiddette larghe intese. Noi potremmo avere una capacità di larghe intese solo e nella misura in cui riuscissimo a sostanziarle di contenuti, non a caso Scelta Civica insiste sul trattato di coalizione alla tedesca, ma appunto in un contesto tendenzialmente bipolare. Questo è ciò che serve e di cui c'è bisogno nel nostro Paese (Applausi dei deputati del gruppo Scelta Civica per l'Italia).

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare il deputato Migliore. Ne ha facoltà.

GENNARO MIGLIORE. Signora Presidente, colleghe e colleghi, signor Ministro, credo che con la sua informativa di oggi – e io credo sia stato un bene che fosse solo un'informativa, per non accumulare troppo peso e responsabilità sulle spalle del Governo – si sia conclusa una fase, e credo che gli echi legati alle presenze e alle proposte che sono venute da questa Commissione di esperti, che ha voluto insediare il Governo, possano essere consegnati agli atti.

Ora la parola tocca al Parlamento, nella sua piena e totale sovranità: non esiste un'altra sede nella quale si possano prendere decisioni tanto importanti, e noi riteniamo che il compito precipuo di questo emiciclo e di questa Assemblea sia quello di tradurre l'interesse generale rispetto a quelli che sono i presupposti di una possibile riforma. Come sa, noi siamo – e continueremo ad essere – contrari al metodo che avete voluto portare in questa Aula, alla deroga all'articolo 138. Non siamo soli.

Mi è dispiaciuto che nella sua relazione – ma forse era anche da attenderlo – non ci sia stato nessun riferimento alle decine di migliaia di voci, persone, raccolte di firme, che sono state fatte per dire che questo metodo di revisione costituzionale non rispondeva alle esigenze di tanta parte della cittadinanza. Tant'è che io vorrei farmi portavoce qui di coloro i quali, in quella piazza che si è riempita all'inverosimile sabato scorso, hanno chiesto a questo Parlamento di non approvare con i due terzi questa deroga all'articolo 138 perché si potesse consentire a chi non è d'accordo, anche al di fuori di un accordo di maggioranza istituzionale e parlamentare, di esprimersi.

Vede, l'ispirazione di alcune delle proposte che sono contenute anche in questa relazione noi la condividiamo, e da sempre, e non siamo i soli. Ma se qui, invece di una relazione, fossimo già

giunti con alcuni puntuali disegni di legge, in particolare sulla riforma del bicameralismo paritario e la riduzione del numero dei parlamentari, dove non a caso è stata raggiunta un'unanimità anche all'interno di questo autorevole consesso, saremmo già ad un punto molto più avanzato.

Saremmo anche nella condizione di dare delle risposte concrete.

L'ispirazione su cui si fonda invece questa idea della grande riforma con la «g» maiuscola è data dal fatto che si individua nel difetto istituzionale il difetto politico di questi anni. Ho avuto già modo di dirlo in altre occasioni. Guardi, se i piloti non guidano bene, non è che si può dare la colpa alla macchina, e questo sinceramente avviene ancora oggi con una perpetuazione di errori, che invece dovevano essere sanati individuando punto per punto, così come prevede la nostra Costituzione, quali riforme bisognava attuare.

Alcune delle sue affermazioni mi lasciano veramente perplesso, perché lei parla genericamente, come se fossimo a sei mesi fa, della coerenza tra riforma istituzionale e costituzionale e legge elettorale. Ma non scherziamo con il fuoco ! È dovere di questo Parlamento approvare la legge elettorale prima che si pronunci la Corte costituzionale (Applausi dei deputati del gruppo Sinistra Ecologia Libertà) e la sua riforma non può essere demandata ad un iter successivo. Questo lei non lo ha detto con chiarezza. Eppure lei è il Ministro delle riforme. Io credo che sia una precipua competenza parlamentare, ma non si può far finta che questo problema non esista.

Poi manca tutta la parte – guardi, c'è una bella occasione e noi lo faremo – per esempio relativa ai Regolamenti parlamentari, almeno un accenno ad uno strumento fondamentale come la proposta di legge di iniziativa popolare, per darle certezza e avere il senso del rapporto con i cittadini. E poi vi è l'orientamento generale. Diceva un costituzionalista come Kelsen che la democrazia in Europa è la trasposizione nelle istituzioni del conflitto sociale, perché, come diceva Bobbio, la lotta alla disuguaglianza, se viene a mancare, manca anche la democrazia.

Se la vostra proposta è una proposta tutte ingegneristica con un retropensiero presidenzialista, non è che noi ci opporremo solo dentro quest'Aula, ci opporremo ovunque nel Paese, e vorremmo che una riforma giusta venisse prima, e secondo me meglio, approvata da questo Parlamento (Applausi dei deputati del gruppo Sinistra Ecologia Libertà).

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare il deputato Matteo Bragantini. Ne ha facoltà.

MATTEO BRAGANTINI. Signor Presidente, onorevoli Ministri, onorevoli colleghi, intanto vorrei replicare un attimo al collega Migliore quando ha detto che il Ministro non ha affrontato il tema dei Regolamenti parlamentari. Ci mancherebbe altro che un Ministro cominci a parlare dei Regolamenti parlamentari; è di competenza del Parlamento e, dunque, esclusivamente il Parlamento deve parlare di questa materia.

Io vorrei ringraziare il Ministro e la Commissione – nessuno si offenda, soprattutto tra i vari esperti del settore – di averci fatto questo bel «Bignami». Questa relazione infatti è un «Bignami» che ci dà una rinfrescatina di tutte le possibilità di riforma per lo Stato. Sono riforme che questo Stato sta aspettando da troppo tempo e che per certi versi avevamo già fatto, perché con la riforma della devolution noi avevamo già approvato e risolto molte di queste problematiche. Purtroppo delle forze politiche, per meri motivi elettorali, anche se era stato spostato il referendum a dopo le elezioni, appunto per evitare questo problema, hanno voluto cavalcare e bocciare quella importante riforma, che andava a risolvere i problemi del bicameralismo perfetto, dava un maggiore potere all'Esecutivo, e vi era una riduzione dei parlamentari.

Forse il problema di questo Stato è che, soprattutto nell'ultimo periodo – ed è stato accennato prima dal Ministro –, troppi stanno lavorando e stanno portando avanti le proprie battaglie per avere

un maggiore consenso elettorale a breve, senza guardare qual è la soluzione per lo Stato nel lungo periodo, perché quando si fanno le riforme costituzionali si guarda non a elezioni fra due, tre o quattro anni, ma ad un percorso di venti, trenta o quaranta anni dello Stato.

E dunque io veramente auguro al Ministro un risultato, perché è in una coalizione dove, oltre alle contrapposizioni evidenti che vi sono tra le varie forze politiche che lo sostengono, vi sono delle grandissime tensioni, conflitti, diciamo discussioni, all'interno delle forze politiche e dei partiti su varie tematiche, ad esempio sulla legge elettorale. Ovviamente, la legge elettorale è conseguente al sistema di Governo e al sistema istituzionale, perché non si può fare prima la legge elettorale e dopo decidere qual è il sistema istituzionale di questo Stato: sarebbe veramente cominciare dal tetto e non dalle fondamenta !

Vi sono dei punti dei quali questo «Bignami» ci ha ricordato quali sono le possibili soluzioni, e ovviamente non poteva non essere un «Bignami», perché questa commissione non è stata eletta, non è fatta da politici, e sulle riforme costituzionali anche gli esperti di riforma costituzionale o di diritto costituzionale, ovviamente, hanno al loro interno delle visioni politiche differenti. Non vi sono delle regole auree che possono andare bene per tutti.

Vi sono molte tematiche che noi avevamo già sollevato ormai più di 20 anni fa. Vedo che l'unanimità, praticamente, è stata decisa o si è avuta solo su tematiche che già si sapevano, come la fine del bicameralismo perfetto; però, dopo, bisogna decidere qual è il bicameralismo che bisogna adottare, se una sola Camera o se una Camera delle regioni e una Camera normale.

Un altro punto su cui si sono trovati tutti d'accordo è quello dell'abolizione della circoscrizione estero, che è veramente un obbrobrio che esiste solo in questo Stato, senza togliere niente ai colleghi che vengono da questa circoscrizione. Non ce l'ho, ovviamente, con loro, ma non ha senso che vi siano questi parlamentari esteri che vengono a decidere su cosa deve fare lo Stato italiano, su quante tasse devono pagare i cittadini, su quali servizi devono avere, dal momento che loro non vivono in Italia.

Dunque, giustissimo e doveroso dare la possibilità ai cittadini italiani all'estero di esercitare il loro diritto di voto in modo segreto, ma, di sicuro, devono potere eleggere persone che vivono in Italia, che conoscono i problemi dell'Italia e che possono veramente dare un contributo a questo Stato.

Dunque, io vorrei ringraziare questa commissione di saggi, che, forse, ci ha un po' rinfrescato la memoria. Adesso dovremmo veramente cominciare a lavorare e veramente auguro al Ministro di continuare con coraggio, anche se capisco che ha molte difficoltà.

Infatti, in un Governo che non si sa quanto va avanti, che continua ad avere tensioni e che ha i suoi partiti di maggioranza...

PRESIDENTE. Deputato Bragantini, concluda.

MATTEO BRAGANTINI. ...che si stanno lacerando in mille pezzi, capisco che guardare a 20 anni, a 30 anni, è difficile...

PRESIDENTE. Concluda.

MATTEO BRAGANTINI. ...però in bocca al lupo ! Se si faranno le riforme, la Lega è presente (Applausi dei deputati del gruppo Lega Nord e Autonomie).

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare il deputato Fabio Rampelli. Ne ha facoltà.

FABIO RAMPELLI. Signor Presidente, colleghi deputati, Ministro, noi non riteniamo particolarmente grave – lo avevamo già detto nel corso del dibattito precedente – che un comitato di esperti svolga una ricerca preliminare, in qualità, oltretutto, di consulenti del Governo, su una riforma costituzionale possibile. Uno studio, oltretutto, che si dichiara in premessa non essere vincolante, perché tutte le prerogative al riguardo – ci mancherebbe altro ! – restano parte integrante del lavoro, dell'autorità e della funzionalità del ruolo nostro e del Parlamento tutto.

Tant'è che, semmai, il tema, a nostro giudizio, dovrebbe essere diverso: dovremmo chiederci per quale ragione si siano scomodati fior fiore di costituzionalisti per fargli fare, in buona sostanza, una sorta di «riassuntino» di quello che è il dibattito degli ultimi 40 anni in ordine a questo tipo di riforme; una parte della Costituzione importante che, a nostro giudizio, non è più importante, tutt'altro, rispetto a quelle domande che, in buona sostanza, rappresentano i bisogni emergenti e rinnovati dei cittadini italiani, che disperatamente vengono consegnati alle istituzioni e che le istituzioni, invece, prendono e chiudono dentro un cassetto.

Per quello che ci riguarda, sarebbe stato utile e opportuno, certamente più pregnante, chiedere a questi esperti di entrare nel merito della prima parte della Costituzione.

Noi avremmo, ad esempio, immaginato – lo ho ascoltato anche poco fa e mi trovo d'accordo – che si potesse parlare di un tetto alle tasse da introdurre nella Costituzione per capire il rapporto che debba intercorrere tra il cittadino e i propri salari, i propri risparmi. Ci sarebbe piaciuto immaginare la possibilità, una volta per tutte, di bloccare quell'andamento che gravemente ha impoverito le generazioni attuali e quelle che verranno a causa di quelle generazioni che, prima delle attuali, hanno intrapreso un debito pubblico dal quale rischiamo di rimanere schiacciati. Sarebbe quindi opportuno l'inserimento di un principio di equità generazionale, che renderebbe di fatto impossibile anche quei fenomeni degenerativi che stiamo tentando di combattere, purtroppo fino ad ora senza particolari risultati positivi, come le pensioni d'oro, ossia quelle anomalie pari a 90 mila euro al mese di pensione a fronte di contributi versati che sono cinquanta volte inferiori rispetto alla predetta cifra.

Ci avrebbe fatto piacere che questi esperti, questi saggi avessero potuto esprimere un giudizio in ordine all'intangibilità, anche in fasi drammatiche come quella che stiamo attraversando, dei cosiddetti diritti acquisiti, dal momento che il diritto acquisito può esser tale solo e soltanto nella misura in cui non va a ledere i diritti di qualcun altro. In queste fasi storiche penso che non possa dichiararsi intangibile, come prevede la nostra Costituzione, un diritto maturato nel corso del tempo.

Così come ci avrebbe fatto particolarmente piacere e sarebbe stato interessante vedere, soprattutto in una fase in cui si assiste ad una cessione di sovranità da parte dell'Italia, del Parlamento e del Governo in favore di altre istituzioni sovraordinate, una norma di salvaguardia a tutela, nel mentre il Parlamento legifera, degli interessi nazionali; del resto, analoga norma esiste in altri Paesi europei. Invece siamo qui, in buona sostanza, a «smontare» pezzo dopo pezzo le nostre prerogative e la nostra sovranità nazionale, senza che vi sia una capacità di difesa. Penso che queste siano le domande che provengono dai cittadini, che questi siano gli argomenti che incidono quotidianamente nella vita, nelle sofferenze, talvolta nei drammi della nostra popolazione.

E invece siamo qui a raccontare le solite storie sul bicameralismo paritario, sulla forma di Stato, sul semipresidenzialismo, sulla rappresentanza parlamentare, sulla stabilità, sul premio di maggioranza, sulla necessità di vincolare ed ancorare la futura legge elettorale, diversamente da quello che pensa qualcun altro, alle riforme della Costituzione. Cose già dette, questo è il tema. Noi siamo stati d'accordo ad una deroga all'articolo 138 della Costituzione, ma forse questa deroga

bisognava, per così dire, nobilitarla in altro modo cercando, appunto, di allargare il perimetro della ricerca.

PRESIDENTE. Deputato Rampelli, la invito a concludere.

FABIO RAMPELLI. Ora, la sensazione che resta è che il lavoro svolto sia un lavoro importante ma del tutto insufficiente. Ci sono alcune fasi in cui, quando la politica riesce a battere il passo, è come se il tempo gli corresse dietro; ma c'è un'altra fase in cui, invece, la sensazione è opposta, e cioè che il tempo non si riesce a fermare, a cavalcare, a gestire: questa è un po' la sensazione, non positiva, che abbiamo rispetto al lavoro del Governo in questa direzione.

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare il deputato Pisicchio. Ne ha facoltà.

PINO PISICCHIO. Signora Presidente, onorevoli colleghi, senatore Quagliariello, credo che in due minuti non abbia grandi chance per raccontare la mia visione delle riforme, con riferimento all'importante documento che quest'oggi il Ministro ci ha sinteticamente ma efficacemente illustrato.

Peraltro, si tratta di un documento ricognitivo, perché questo hanno fatto i saggi, che si muove in linea di continuità con un altro documento ricognitivo fatto dagli altri saggi chiamati dal Capo dello Stato nelle giornate di Pasqua di quest'anno. Ed è un documento ricognitivo che si lega ad altri documenti ricognitivi fatti dai saggi ma fatti anche nel corso delle diverse legislature che hanno trattato questo fondamentale argomento delle riforme costituzionali, a partire dalla Commissione bicamerale Bozzi del, se non erro, 1983.

Quindi, materiale ne abbiamo, e ne abbiamo in abbondanza.

È evidente che questa documentazione, peraltro apprezzabilissima – buona parte del gotha del costituzionalismo italiano, ancorché con qualche distinguo in fase finale dell'attività dei saggi, si è impegnata nel fare un'analisi delle possibilità di riforma, indicando anche le opzioni esercitabili –, sarà oggetto, insieme ad altri documenti, di attenzione da parte del Parlamento, che rimane l'unico depositario delle scelte.

Presidente, una sola brevissima sottolineatura. Forma di Governo: noi siamo per un «parlamentarismo razionalizzato» e, dunque, è evidente che ci confronteremo su questo in Commissione. Siamo per spezzare il «bicameralismo simmetrico», ma pare che esista una convergenza; siamo per una sfiducia costruttiva; siamo – e concludo – anche per affermare l'anteriorità logica della riforma elettorale sulle riforme complessive, perché – è evidente, è evidente – non possiamo attendere di chiudere la riforma costituzionale per fare la riforma elettorale.

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare il deputato Manfred Schullian. Ne ha facoltà.

MANFRED SCHULLIAN. Signora Presidente, signor Ministro, come componente per le minoranze linguistiche, seguiremo e parteciperemo con grande attenzione alla riforma costituzionale, perché la nostra preoccupazione, ovviamente, è quella di avere la conferma e tutela dell'autonomia speciale riconosciuta alle province di Bolzano e di Trento, autonomia ancorata e basata anche su obblighi internazionali.

La sostituzione del modello di ripartizione di competenze per materie con un modello che si ispira a funzioni e obiettivi potrebbe essere una chiave flessibile e moderna per organizzare il rapporto tra Stato, regioni e province autonome. Condividiamo la necessità di migliorare e

modernizzare il sistema, ma non a discapito delle autonomie, in generale, e della nostra autonomia in particolare.

Chiediamo, quindi, un'attenzione particolare alla necessità di contemperare esigenze di modernizzazione con esigenze di conservazione, di conservazione della nostra autonomia, come garante delle peculiarità anche linguistiche del nostro territorio.

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare il deputato Lello Di Gioia. Ne ha facoltà.

LELLO DI GIOIA. Signora Presidente, signor Ministro, noi la ringraziamo per la sensibilità, che ha avuto, di venire qui in Aula, al di là delle polemiche, perché ovviamente questo significa dare rispetto alla centralità del Parlamento in quanto tale. Vogliamo però sottolineare, come socialisti, che arriviamo a questo appuntamento con grande ritardo.

Noi, come Socialisti Italiani, da oltre trent'anni stiamo sottolineando con grande forza che questo Paese ha bisogno di una grande riforma, riforma che oggi non c'è, per il semplice motivo che bisogna fare in modo che la nostra Carta costituzionale, la seconda parte, sia ovviamente agganciata ai mutamenti della società. Ed è per questo che in più di una circostanza abbiamo sottolineato che vi era la necessità di eleggere un'Assemblea costituente, che rappresentasse, appunto, le varie sensibilità politiche e culturali che vi sono all'interno del nostro Paese.

Abbiamo contestato la modifica dell'articolo 138, perché siamo dell'avviso che la riforma costituzionale – mi riferisco alla seconda parte – sia, appunto, una possibilità che tutti possano essere coinvolti. In questo caso, le minoranze all'interno di questo Parlamento, in questo caso il Partito Socialista, non è stato affatto coinvolto nella discussione che c'era.

Pur tuttavia, apprezziamo lo sforzo che sta facendo, siamo convinti che vi debba essere la centralità del Parlamento nella discussione sulla riforma costituzionale e quindi dare quelle informative che lei ci ha dato – e concludo – per fare in modo che il Parlamento possa rapidamente avviare questa discussione e modificare la seconda parte della nostra Costituzione.

PRESIDENTE. È così esaurito lo svolgimento dell'informativa del Ministro per le riforme costituzionali.