

PROLUSIONE  
LA RIFORMA DEL PARLAMENTO NELLA EVOLUZIONE  
COSTITUZIONALE ITALIANA

PIER FERDINANDO CASINI \*

Desidero rivolgere in primo luogo un saluto particolare al professor Cheli, di cui apprezziamo tutti l'equilibrio con cui svolge una delicatissima funzione istituzionale.

Un saluto al Magnifico Rettore ed ai docenti illustri di questa università: per me è un grande piacere ed un grande onore svolgere questa prolusione per la chiusura del Seminario di studi e ricerche parlamentari nella sede di una prestigiosa università.

Consentitemi anche di rivolgere un saluto ai miei colleghi, all'onorevole rappresentante del Governo, senatore Bosi, agli onorevoli Chiti e Migliori, al senatore Passigli, che sono qui oggi presenti.

Conosco e ammiro l'altissima e antica tradizione di questa università e, come Presidente della Camera, sono particolarmente fiero che proprio questa università abbia avuto e mantenga un primato negli studi sul Parlamento e sulla legislazione. Dobbiamo questo primato a grandi studiosi come Barile, Predieri, Tosi e agli altri che hanno seguito le loro orme e oggi dirigono questo seminario con immutato prestigio e grande capacità.

Un pensiero particolare intendo rivolgere a Giovanni Spadolini, di cui serbo un vivissimo e affettuoso ricordo: un grande servitore dello Stato che seppe sempre interpretare il suo ruolo con equilibrio ed imparzialità.

I risultati, che constatiamo ogni anno, sono confermati dai ripetuti successi nei nostri concorsi e nella attività di tanti consiglieri parlamentari, alcuni dei quali sono oggi ai vertici delle due amministrazioni, come è stato ricordato. Considero quindi testimoni preziosi e interlocutori privilegiati voi giovani che

---

\* Presidente della Camera dei Deputati.

avete frequentato questo seminario e che, grazie ad esso, oggi siete chiamati ad iscrivervi tra i cittadini più attenti alle complesse vicende parlamentari e istituzionali del nostro Paese.

A voi indico nella terzietà e nella lealtà dell'amministrazione dello Stato – e non nella fedeltà – un punto di riferimento vitale per il futuro dell'Italia.

Mi ha preceduto in questi riconoscimenti il Vicepresidente del Senato, senatore Domenico Fisichella, che ringrazio personalmente per una conferma di stima e di amicizia che è totalmente contraccambiata e per avere già introdotto i temi impegnativi che ci sono oggi assegnati. Lo ha fatto con la sua chiara autorità di studioso e di parlamentare universalmente stimato e rispettato.

Proprio Domenico Fisichella, nel suo ultimo libro, ci ha dimostrato che il sistema politico e sociale di ciascun Paese e la sua storia contano di più dei meccanismi istituzionali ed elettorali e che sono i primi a determinare la evoluzione dei secondi e non viceversa.

Credo che questa tesi trovi una conferma nella storia italiana recente. L'evoluzione ancora oggi in corso trae origine dalle grandi fratture che si sono aperte, all'inizio degli anni Novanta, tra società e sistema dei partiti e dai terremoti politici che esse hanno provocato. Ne sono stata espressione il movimento referendario, la crescita di movimenti autonomistici nel Nord del Paese e il conflitto tra politica e giustizia.

Di fronte alla crisi del sistema politico, le istituzioni hanno tenuto e hanno tenuto insieme il Paese. Dal sistema istituzionale, e in primo luogo dal Parlamento, è stato alimentato e guidato un processo di adattamento e di riforma nel quale spinte dirompenti sono state incanalate entro il sistema costituzionale vigente, in un quadro evolutivo di cambiamento.

È fallito il tentativo di un'unica grande riforma costituzionale. Si è però proceduto sia in via di fatto sia attraverso riforme di diversa entità, parziali e tra loro successive, che hanno consentito passi in avanti, ma hanno anche lasciato aperti problemi di fondo ed aperto nuove controversie.

A partire dalla riforma elettorale, la forma di governo nazionale si è progressivamente consolidata in via di fatto, fino allo stabilizzarsi – nella corrente legislatura – di un chiaro sistema bipolare. Essa non è riuscita però ancora a completarsi con talune limitate misure di razionalizzazione costituzionale, concernenti in particolare il rafforzamento dei poteri del Presidente del Consiglio. Cosa che tutti i Presidenti del Consiglio che negli ultimi anni si sono succeduti hanno più volte reclamato e condiviso.

La riforma del governo regionale introdotta dalla legge costituzionale n. 1 del 1999 ha rafforzato sensibilmente gli esecutivi. Essa ha tuttavia generato una forma di governo incompiuta e solo parzialmente efficace a causa del mancato aggiornamento degli statuti e dell'ordinamento dei consigli regionali.

La riforma relativa alla introduzione dei principi del giusto processo non ha avuto seguiti adeguati rispetto all'obiettivo di una pacificazione nei rapporti tra politica e giustizia.

La riforma del titolo V della Costituzione tradottasi nella riforma varata, con affanno e qualche forzatura, dal solo centrosinistra al termine della scorsa legislatura e confermata dal *referendum*, è nata incompleta – per riconoscimento dei suoi stessi autori – e risente di una serie di scompensi dovuti ad una astratta e troppo rigida ripartizione delle competenze che ne intralciano l'attuazione.

Sono tuttavia chiare e univoche le tendenze che si manifestano nella evoluzione complessiva del sistema costituzionale e nelle singole riforme: lo sviluppo delle autonomie territoriali verso un sistema di tipo federale, sistemi elettorali che affidino al cittadino la scelta del governo, il consolidamento del bipolarismo, la stabilizzazione dell'esecutivo ed il suo rafforzamento, la persistente ricerca di un nuovo equilibrio nei rapporti tra politica e giustizia.

In una situazione così complessa come quella italiana, costituiscono indicatori importantissimi le tendenze evolutive che si delineano spontaneamente nell'ordinamento, in via di fatto o attraverso comuni orientamenti del sistema politico. Sono la risultante dei processi reali e del campo di forze operante nella società nazionale. Per queste vie, cambiamenti anche profondi si determinano senza ricorrere ad artificiose invenzioni o ad elaborati compromessi e senza incrinare pericolosamente il complessivo quadro costituzionale già esistente.

Lungo queste tendenze possiamo riconsiderare la strada già fatta e scoprire che in questi anni abbiamo percorso un tracciato non breve, con battute d'arresto e passaggi forse tortuosi, ma – quanto alla direzione di marcia – abbastanza coerente.

Se questo è vero, non si può continuare a parlare in modo generico di una lunga transizione italiana. Abbiamo il dovere di essere più chiari e più precisi. Dobbiamo entrare dentro la logica della transizione in atto e distinguere, tra le diverse fasi, il punto in cui ci troviamo oggi e quello verso cui stiamo andando. Con un certo ottimismo potremmo anche ritenere che il tratto di strada più difficile sia oramai alle nostre spalle: pilastri non secondari sono già stati gettati e sono state tracciate linee di tendenza sostanzialmente condivise.

Per quanto riguarda la forma di governo nazionale, emerge la necessità di consolidare il sistema che si è già delineato, raccordandolo ad un nuovo quadro di rapporti tra centro e autonomie territoriali.

Per quanto riguarda il nuovo ordinamento delle autonomie territoriali, è altrettanto chiara la necessità di mettere in grado il nuovo ordinamento di funzionare in modo equilibrato. Occorre in particolare, e questo vorrei sottolinearlo con la matita rossa, scongiurare il rischio di aprire una situazione di confusio-

ne nel funzionamento dei pubblici poteri, con gravi pericoli per la stabilità dell'economia nazionale.

Non è dunque per caso che l'attuale maggioranza ha scelto di riprendere, con assoluta priorità rispetto ad altre riforme pure ritenute assai urgenti, il processo di riforma costituzionale del titolo V, insieme al giusto impegno ad assicurare un ordinato avvio di attuazione della riforma già in vigore.

Credo che, al di là delle diverse valutazioni sul merito su cui non mi addentro, bisogna guardare con attenzione e rispetto allo sforzo che si sta compiendo. Si crea l'occasione per chiudere, almeno su questo versante, lacerazioni e conflitti ideologici e territoriali ancora aperti, cessando dalla rincorsa alle primogeniture e al gioco di chi è più federalista e guardando invece un qualcosa che deve essere la premessa di ogni riforma: il buon funzionamento del sistema e l'interesse dei cittadini.

Se si apre la prospettiva di una larga intesa sulla revisione del titolo V, anche una compiuta riforma del Parlamento diviene realistica e, per ciò stesso, assolutamente prioritaria.

Nella riforma del Parlamento si trova infatti il necessario punto di incrocio tra le due linee principali di riforma costituzionale oramai "a metà strada", che riguardano il governo nazionale e il sistema delle autonomie.

Il Parlamento è stato il principale campo di svolgimento del processo evolutivo di riforma, sia dei suoi tentativi falliti, come la "bicamerale D'Alema", sia delle riforme andate in porto. Il Parlamento si è dimostrato l'istituzione capace di far progredire comunque situazioni assai difficili e di trasformarle in occasioni di cambiamento: il mutare dei soggetti politici ed il consolidarsi delle coalizioni è avvenuto in gran parte al suo interno e al suo interno si sono formate nuove regole dei rapporti tra Parlamento e Governo in senso conforme al modello maggioritario.

Anche le riforme del titolo V della Costituzione hanno messo in moto una profonda e ancora più radicale trasformazione delle funzioni del Parlamento e della loro stessa collocazione nell'ordinamento. Entrambe le Camere hanno subito introdotto nuove procedure e stanno lavorando di intesa per la integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali con i rappresentanti delle autonomie.

Ma la stessa discussione in corso, parallela a quella sulle nuove modifiche costituzionali, ha messo in evidenza la sproporzione tra questo tipo di adeguamenti procedurali e la portata del cambiamento nel ruolo e nella stessa posizione costituzionale del Parlamento. L'integrazione della Commissione bicamerale, pure assolutamente necessaria nell'immediato, rischia di divenire un alibi e un palliativo se non è una tappa verso la creazione di una Camera delle autonomie.

In mancanza di una chiara e concreta prospettiva in questa direzione, anche il tentativo di articolare meglio le competenze attraverso la nuova modifica del titolo V potrà forse eliminare gli errori e introdurre criteri di maggiore certezza e di maggiore flessibilità, ma certo non risolverà lo snodo principale, che è quello di assicurare le funzioni di raccordo unitario del Paese e la cura degli interessi nazionali su una base condivisa e non autoritaria.

Questa funzione primaria spetta al Parlamento e al Governo in Parlamento e il Parlamento deve dunque riorganizzarsi per svolgerla. Solo l'istituzione parlamentare, come massima espressione della sovranità popolare, può riportare ad unità l'insieme dei poteri nei quali oggi si ripartisce la Repubblica.

Parlo dunque con meditata ragione della necessità di una riforma del Parlamento, che si pone come conseguenza delle riforme già varate e di quelle in corso di elaborazione.

Ho apprezzato il Presidente del Senato per le oggettive e sempre serene argomentazioni con le quali ha, anche di recente, riproposto l'urgenza di trasformare il Senato nel Senato federale della Repubblica.

Da parte mia intendo affiancarmi a lui, parlando di riforma del Parlamento, per sottolineare che la creazione della Camera delle autonomie comporterà necessariamente una complessiva riforma del sistema parlamentare ed anche la Camera dei deputati dovrà riformare il suo assetto e il suo modo di operare per realizzare un nuovo e paritario equilibrio bicamerale. Le due Camere affronteranno insieme questa grande sfida appena ne matureranno le condizioni.

A tale maturazione può concorrere la visione condivisa del percorso evolutivo già compiuto. Per questo abbiamo bisogno della intelligenza e della esperienza di tutte le diverse parti di cui questo Paese si compone. Senza una larga intesa, la riforma del Parlamento, del cuore del nostro sistema democratico, del luogo della rappresentanza popolare ove tutte le parti sono rappresentate, non potrebbe neppure concepirsi.

Se si aprissero le condizioni per una riforma del Parlamento, vi rientrerebbe con naturalezza anche la ridefinizione dei rapporti tra le due Camere e il Governo, in modo che al potenziamento del Parlamento possa corrispondere quel rafforzamento dell'Esecutivo che è già nell'ordine delle cose. In un quadro così ampio di intese potrebbe infine riproporsi con maggiore organicità ed il necessario equilibrio anche la questione bruciante delle garanzie attinenti ai rapporti tra potere politico ed altri poteri dello Stato. Questione che, in termini più limitati, è comunque già sul tappeto.

Certo, il quadro politico contingente, gli eventi e le dichiarazioni che si succedono sembrano tutti spingere la prospettiva più ragionevole nel campo delle ipotesi irrealistiche.

Pesano però in senso opposto i processi evolutivi che ho descritto e, in parti-

colare, il quadro di scadenze a tempo limitato che oramai la riforma del titolo V ha innescato.

Siamo in uno di quei momenti nei quali dobbiamo augurarci che la politica italiana sia all'altezza dello stretto passaggio che l'attende nei prossimi mesi. Scadenze importanti si avvicinano su tutti i fronti all'interno e all'esterno del Paese.

La XIV legislatura è prossima alla sua metà e sappiamo che i prossimi anni saranno tutti condizionati da importanti scadenze elettorali di tipo nazionale. Tra poco avremo un turno di elezioni amministrative e sarà di fatto in fase di avvio il turno della Presidenza italiana dell'Unione europea, che sarà dominato dal negoziato finale sugli esiti della convenzione e dal seguito della crisi irachena.

L'Italia si accinge ad assumere la massima responsabilità nell'Unione europea in una situazione completamente nuova ed estremamente difficile, che rovescia il nostro tradizionale rapporto con l'Europa: non possiamo aspettarci di trovare in Europa punti di riferimento e di orientamento, semmai siamo chiamati a fornirne.

Oggi l'Europa è nel pieno di un processo di importante trasformazione della sua struttura e del suo complessivo ordinamento, mentre si manifesta la più grave crisi nei rapporti al suo interno e nelle relazioni transatlantiche, che ne hanno fino ad ora costituito uno dei fondamenti.

Abbiamo visto in passato che l'Italia dà il meglio di sé nei momenti di crisi e di massima emergenza, che la portano a superare le sue acute e ricorrenti divisioni e a ritrovare una visione comune dei suoi interessi vitali. Nei prossimi mesi potrebbe dunque determinarsi una di quelle strette storiche, tipiche del nostro Paese, nelle quali lo stato di necessità fa emergere le risorse migliori e, giocando di sponda con gli eventi, determina insperate accelerazioni e punti di svolta. In tal caso tutti dovremo fare la nostra parte: i vertici istituzionali, la maggioranza e l'opposizione.

Vi è una sola condizione ineludibile: circoscrivere le ragioni di conflitto al campo strettamente politico e riservare il piano costituzionale al dialogo e al confronto costruttivo. Non bisogna ripetere gli errori del passato. E mi riferisco in particolare all'errore, a mio parere, compiuto dal centrosinistra nella scorsa legislatura. Si può forse ritoccare la Costituzione a maggioranza e con i *referendum* su aspetti minori, ma non si può certo modificare l'ordinamento del Paese e il cuore della democrazia. Una Costituzione a maggioranza non funziona, tanto più in un Paese come il nostro dove i valori condivisi sono assai più deboli che in altri paesi.

In queste circostanze la nostra Costituzione, con il sistema pluralistico di poteri che la caratterizza, è stata ed è la massima garanzia per tutti, che vale solo se è da tutti accettata e rispettata. Il Governo e la maggioranza hanno in una

Costituzione da tutti accettata le basi della loro legittimazione. Alle opposizioni solo la Costituzione offre la garanzia del rispetto delle regole del gioco. La Costituzione, dunque, va rispettata, come sistema e come continuità storica, ove si rispecchiano e si incontrano diverse sensibilità, diverse culture e anche epoche diverse. È un bene, a mio parere, troppo prezioso per farne un campo di battaglia.

Mi sento perciò rassicurato, come cittadino, e rafforzato nello svolgimento del mio compito istituzionale, quando, nella diversità delle opinioni e accanto alla asprezza del confronto politico, avverto la distinzione dei piani e la ricerca di un dialogo sugli interessi generali e permanenti del paese.

Penso che sia questa la via per giungere alla conclusione della transizione costituzionale con la riforma del Parlamento e penso che sia questa anche la lezione più importante che la mia generazione, cresciuta in una difficile “età di mezzo”, possa offrire ai giovani studiosi del Parlamento e della vita democratica italiana.