

CAMERA DEI DEPUTATI Doc. I
N. 11

**MESSAGGIO ALLE CAMERE
DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA**

(A norma dell'articolo 87, secondo comma, della Costituzione)

TRASMESSO ALLA PRESIDENZA IL 26 GIUGNO 1991

PAGINA BIANCA

Roma, 26 giugno 1991.

On.le Prof. Nilde IOTTI
Presidente della Camera dei deputati
Roma

Onorevole Presidente,

avvalendomi del potere attribuito al Presidente della Repubblica dall'articolo 87, secondo comma, della Costituzione della Repubblica, ho l'onore di inviare alla Camera dei deputati l'allegato messaggio sulle riforme istituzionali.

Nella parte introduttiva del messaggio ho rievocato la cornice storico-politica nella quale si addivenne alla formulazione ed all'approvazione della Costituzione e che, naturalmente, incise profondamente sulle scelte che ne derivarono per l'assetto istituzionale.

Ho quindi ritenuto di ricordare lo straordinario sviluppo economico, sociale e culturale, che, con il contributo di tutte le forze politiche ed alla luce proprio dei grandi valori consacrati nella Costituzione — che rimane, da questo punto di vista, una preziosa fonte di ispirazione ed un fermo quadro di riferimento — ne seguì per il nostro Paese.

Le stesse connotazioni di questo sviluppo, la profonda maturazione del popolo italiano e della società civile, i grandi avvenimenti che si sono verificati in Europa in questi ultimi anni, pongono però in risalto l'inadeguatezza del nostro apparato istituzionale e le difficoltà, da tanti lamentate, che comporta per il Governo, per il Parlamento, per tutte le istituzioni repubblicane il dover affrontare, con gli strumenti oggi a disposizione, i gravi ed incalzanti problemi posti, da un lato, dall'urgenza di adeguarsi alle imminenti scadenze europee e, dall'altro, dalla priorità di por mano a risolvere almeno le più preoccupanti questioni interne, quali la criminalità organizzata (cui è in parte connessa la crisi del « sistema giustizia »), l'indebitamento pubblico, l'ammodernamento dei servizi.

Questa parte introduttiva si conclude con un appello del Capo dello Stato, al quale non compete certo di promuovere l'uno o l'altro modello di scelta, ma che ha il diritto ed il dovere di indicare le esigenze che devono essere soddisfatte attraverso l'opera di riforma, in vista di un grande sforzo collettivo, che permetta di scongiurare il pericolo di una disaffezione dei cittadini al nostro sistema di governo. Ciò soprattutto in una fase nella quale la recente prova referendaria ha dimostrato

l'attenzione e la sensibilità del popolo nei confronti di un possibile rinnovamento delle istituzioni e la sua determinazione a potervi essere, in qualche forma, associato.

* * *

Ho quindi, sia pur sinteticamente, tracciato il percorso compiuto dal processo riformatore dall'VIII legislatura a quella attuale. Al riguardo, sono riportate le principali proposte ed i principali progetti, alcuni dei quali hanno già trovato una realizzazione ed altri rimangono tuttora pendenti, sino ai più recenti sviluppi intervenuti in coincidenza con la crisi risolta con la formazione del settimo Governo Andreotti che, pur non avendo consentito quell'accordo intorno al processo riformatore che da tutti era stato auspicato, ha fatto registrare un più alto grado di convergenza ed una più viva ed acuta sensibilità dei partiti della maggioranza e della stessa opposizione sull'urgenza del processo riformatore.

* * *

Dopo una sommaria descrizione delle proposte avanzate dai partiti politici relative ai modelli intorno ai quali dovrebbe svolgersi il dibattito fra le forze politiche, ho indicato, in modo che naturalmente non pretende di essere esaustivo, alcuni dei principali terreni ai quali il processo riformatore dovrebbe rivolgersi, con particolare riferimento alle forme ed agli strumenti di governo ed al sistema elettorale, alle autonomie, all'ordine giudiziario, ai nuovi diritti ed ai nuovi doveri ed infine alla finanza pubblica.

* * *

Nella successiva parte, mi soffermo sugli aspetti collegati al metodo da adottare per avviare e portare a buon fine il processo riformatore.

Il metodo, infatti, assume uno speciale rilievo poiché ad esso sono collegati, anche sulla base di obiettive considerazioni storiche e politiche, molti degli aspetti del relativo esercizio della sovranità popolare, che ho ritenuto di sottolineare in modo particolare.

Dopo aver ricordato che l'unica strada è comunque quella indicata dall'articolo 138 della Costituzione e sottolineato che è dunque necessario passare attraverso le procedure da esso dettate o, eventualmente, attraverso una modificazione dello stesso articolo 138 (da adottarsi sempre nel rispetto delle disposizioni in esso contenute), ho brevemente delineato le tre possibilità esistenti, che potrebbero, fra l'altro, combinare fra loro in vario grado la rappresentanza e l'intervento popolare diretto, per percorrere la via delle riforme. E cioè: la revisione costituzionale, in forza e secondo la procedura dell'articolo 138 da parte di questo o del successivo Parlamento; l'attribuzione da parte delle Camere, a se stesse o a quelle che verranno successivamente elette, di poteri

costituenti; l'elezione di una vera e propria Assemblea Costituente. Mi sono, in questo contesto, particolarmente soffermato sulle possibili forme di una ratifica popolare delle decisioni adottate dagli organi rappresentativi, nelle loro eventuali, predette configurazioni.

Ho infine richiamato l'attenzione sulla questione dei sistemi elettorali, in relazione alle due esigenze, entrambe rientranti nei doveri di garanzia del Capo dello Stato, di salvaguardare l'esito del recente risultato referendario e, nel caso della elezione di Organi Costituenti, che venga assicurata la rappresentanza più vasta e più esaustiva possibile di tutti i valori, gli ideali e le opinioni presenti nella società civile.

* * *

Il messaggio si conclude con alcune riflessioni che non attengono più soltanto alla materia dell'ingegneria costituzionale, quanto piuttosto al carattere politico, civile, morale e sociale che va assumendo la questione del processo riformatore nel nostro Paese.

Superata infatti una serie di ostacoli, interni ed internazionali, che avevano fortemente caratterizzato e condizionato, nei decenni trascorsi, il funzionamento del sistema italiano, si è giunti ad una fase della nostra vicenda che al Capo dello Stato appare particolarmente propizia per coagulare intorno alla questione delle riforme un vasto e costruttivo consenso, un vero e proprio nuovo patto nazionale che permetta di raccogliere, attraverso anche una profonda trasformazione del modo di fare politica nel nostro Paese, la richiesta di cambiamento che sale dalla società civile.

È in questo spirito che ho ritenuto di portare tali grandi temi, di vitale, storica importanza per il futuro dell'Italia, all'attenzione dei membri di questo Parlamento, cui spetta l'onore e l'onere di svolgere, nelle Camere, un dibattito ampio ed articolato sulle riforme necessarie allo sviluppo dello stato democratico, grazie anche al consapevole ed operoso consenso e concorso di tutti i cittadini.

Identico messaggio ho inviato in pari data al Senato della Repubblica.

Voglia gradire, Onorevole Presidente, i sensi della mia più alta considerazione.

Francesco COSSIGA

Il Guardasigilli, Ministro di grazia e giustizia: MARTELLI.

PAGINA BIANCA

MESSAGGIO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Signori del Parlamento,

1.0. È stato scritto, con forte e sapiente senso della storia, da un grande italiano e insigne giurista, non sempre ascoltato testimone del suo tempo, Piero Calamandrei, che i muri maestri della Costituzione che ha retto la nostra Repubblica dal 1° gennaio 1948 sono stati cementati dal popolo italiano colle sue lacrime e con il suo sangue. È certo che essa ha assicurato all'Italia un lungo periodo di sviluppo dei beni fondamentali per la vita di un popolo: l'indipendenza nazionale, le libertà politiche e sociali, il pluralismo delle forze politiche, la crescita economica, la convivenza fra le classi sociali.

1.1. Nei momenti più difficili della contrapposizione politica ed ideologica, internazionale ed interna, della cosiddetta « guerra fredda », cioè in età di continua transizione e di poche certezze, la Costituzione che ci governa ha sviluppato tutta la forza pedagogica dei suoi grandi principi, penetrando gradualmente con le sue norme e con i suoi valori nel profondo della coscienza popolare e contribuendo, così, non solo alla ricostituzione dello Stato, ma anche alla maturazione civile e politica degli Italiani.

L'ancoraggio delle grandi masse italiane ai valori costituzionali ha resistito alla spinta dirompente delle varie contestazioni del nostro sistema, che si sono susseguite nel corso di questo quarantennio, ed al colpo gravissimo vibrato dallo scoppio inconsulto di un misto di utopie, alimentato da improvvise predicazioni e da violenze, invocate impudentemente con la pervicacia di non pensate parole e che, traviando coscienze e stroncando vite umane, condusse alla tragica avventura del terrorismo.

Riconoscenza, perciò, dobbiamo alla nostra Costituzione; ma questo sentimento non ci deve impedire la riflessione critica e l'impegno politico per valutarla nel confronto dei mutati tempi, e quindi per migliorarla ed ammodernarla. Gli effetti distorsivi determinati, infatti, dalla inattuazione, per lunghi anni, di parti di essa, dalle modificazioni tacite, operate o tentate per la via dei regolamenti parlamentari o con prassi e convenzioni costituzionali non sempre conformi al suo spirito, hanno prodotto notevoli usure che vanno ora esaminate insieme all'insoddisfacente rendimento di alcune istituzioni costituzionali come, del resto, era stato posto in preventivo già in sede di Assemblea Costituente.

Certamente sui Padri costituenti si proiettava ancora l'ombra della dittatura, dell'Esecutivo onnipotente, del potere arbitrario, della inesistenza di una vera e forte rappresentanza nazionale. Fu così che alla proposta favorevole alla forma di governo presidenziale propugnata da grandi e moderni democratici, sicuri amici della libertà e della Repubblica, Calamandrei, Valiani, Pacciardi, Nobile e Mazzei, si preferì quella di altri insigni politici e giuristi, a favore del sistema parlamentare, secondo l'ordine del giorno Perassi; sistema da disciplinarsi, tuttavia, « *con dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo* ».

Se riflettiamo che letture sempre più riduttive e paralizzanti dell'articolo 95 della Costituzione sono state adottate in varie fasi della nostra storia; che soltanto nell'agosto del 1988 è stato possibile varare, in forma ridotta rispetto alle esigenze e con talvolta paralizzanti compromessi, la legge n. 400 sulla disciplina dell'attività di governo e sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, ci rendiamo conto dell'enorme ritardo che si è accumulato nella necessaria azione di revisione della istituzione « Governo », la cui architettura tante discussioni e preoccupazioni aveva sollevato nella Assemblea Costituente, ancor prima che l'intero corpo di fabbrica fosse stato completato.

Per quanto attiene, d'altro canto, al nostro sistema bicamerale, già all'inizio degli anni cinquanta il problema di fondo irrisolto, cioè quello di realizzare una concreta differenziazione, nella pari dignità, tra i due rami del Parlamento, veniva in discussione insieme con quello della riforma e della integrazione del Senato.

Voglio qui ricordare le conclusioni della Commissione senatoriale presieduta da Enrico De Nicola, il disegno di legge costituzionale presentato dal primo Governo Segni, il progetto di riforma proposto da Luigi Sturzo.

Gli esempi che ho citato danno la misura della provvisorietà di talune delle soluzioni adottate dai Padri costituenti e della consapevolezza che essi ebbero della necessità che alcuni istituti dovessero essere ancora ripensati alla luce dell'esperienza, e se necessario riformati.

Su questo tema pagine illuminanti sono state scritte da alcuni dei nostri maggiori pensatori in tutto l'arco dell'esperienza costituzionale repubblicana, da Croce e Calamandrei, a Salvemini, Jemolo e Bobbio, con parole talvolta aspre e dure. Se Croce si limitò a definire il testo elaborato dai 75 come il frutto di un « *reciproco concedere ed ottenere* », Calamandrei giunse sino a paragonarlo ad un libertino di mezza età al quale un'amante giovane aveva strappato tutti i capelli bianchi per ringiovanirlo ed una vecchia moglie tutti i capelli neri per invecchiarlo, sicché alla fine era rimasto calvo del tutto.

1.2. Del resto non bisogna mai perdere di vista il quadro ideologico e culturale nel quale il processo costituente ebbe nascita.

All'originario filone risorgimentale liberale, laico e cattolico, democratico, repubblicano, federalista e mazziniano, si affiancarono le

nuove espressioni del pensiero del cattolicesimo sociale e di quello di ispirazione marxista, che il fascismo aveva travolto nel momento in cui cominciavano a proporsi con le loro risposte alle nuove ed insoddisfatte esigenze della società italiana come compiuti programmi politici. Come ha lucidamente osservato Piero Calamandrei, ciascuna di queste componenti culturali, da un lato avvertiva la urgente responsabilità di pervenire, attraverso un *rapido, accettabile compromesso*, ad una situazione di immediata governabilità della libera Repubblica appena nata, dall'altro considerava irrinunciabile versare nella Costituzione le proprie promesse, in una parola il proprio peculiare modo di sfidare la Storia, anche se non con compiuta concretezza.

L'evolversi della situazione internazionale che implicò per l'Italia la provvida, lungimirante, decisa scelta del campo occidentale, giustamente definita da un altro grande e nobile patriota italiano, Giuseppe Saragat, come « *scelta di civiltà* », ebbe immediate, divaricanti ripercussioni nella politica interna ed anche internazionale del nostro Paese.

Il primo riflesso di una scelta operata per salvaguardare i valori appena riconquistati, libertà ed indipendenza, e per tutelare e difendere l'ordinamento democratico che si veniva edificando, ma che aveva comportato la « rottura » dell'unità operativa dell'antifascismo nella Resistenza, a cagione delle diverse e anche opposte ispirazioni e motivazioni di essa, si avvertì nei lavori stessi dell'Assemblea Costituente, ove si arrivò persino a formulare la proposta che il Governo della Repubblica fosse costituito dal solo Consiglio dei ministri e che non fosse neanche previsto l'ufficio di Capo dello Stato. Era naturale che ciò accadesse perché, essendosi delineati, dopo la fine della collaborazione di governo dei partiti del Comitato di Liberazione Nazionale, due schieramenti contrapposti, nessuno arrivava a prevedere con certezza quali equilibri si sarebbero costituiti e quali maggioranze avrebbero governato il Paese e più che all'efficienza del sistema si pensava all'adozione di una struttura di equilibri e di mutua garanzia.

In altre parole, tutti immaginarono di poter essere collocati all'opposizione e programmarono perciò un sistema di controlli ad elevatissima sensibilità e grado d'allarme, tale da risultare, per alcuni versi, quasi paralizzante; insomma bisognava controassicurarsi avverso l'ipotesi di un esecutivo forte e stabile, anche a costo di un sistema complessivo debole, ma eminentemente garantista. Queste circostanze gradualmente condussero già nella Costituente e, successivamente, nel corso degli anni, ad una situazione d'equilibrio tra maggioranza ed opposizione fondata, da una parte, sulla cosiddetta *conventio ad excludendum* per cui il partito che era all'opposizione non poteva integrarsi nel Governo centrale del Paese, ma ad esso veniva garantita una larga partecipazione al potere, territoriale e non, e dall'altra, in parallelo, sulla *conventio ad consociandum*, per la quale, senza il consenso del partito che era fulcro e guida dello schieramento di opposizione, non si poteva porre mano a scelte fondamentali relative alla materia costituzionale e alle grandi riforme di struttura del sistema politico, economico e sociale: quasi a considerare questo consenso come indispensabile fattore di legittimazione.

In Italia, il riferimento politico, ideale ed umano ai due sistemi contrapposti nei quali il mondo della guerra fredda si era suddiviso, creò contrapposizioni anche fra i cittadini, assai simili a quelle che Carl Schmitt indicava nel rapporto « amico-nemico ».

Soltanto la saggezza italiana, e la moderazione ed il buon senso della gente comune, la prudenza dei grandi *leaders* democratici, insieme al ruolo pacificatore ed unificante svolto dalla Chiesa e dai movimenti dei lavoratori, consentì al nostro Paese di adattare vita politica e funzionamento della Costituzione a quella dura divisione, che era internazionale, ma con incisivi riflessi interni, facendo sì che l'Italia potesse, anche in tempi difficili, conservare intatto il suo regime di libertà, il suo sistema di diritto, le sue proprie, libere istituzioni democratiche e repubblicane e sviluppare in modo mirabile la sua società civile in termini di economia e cultura.

1.3. Mentre questo processo costituzionale e politico si consolidava, un radicale cambiamento, in termini propriamente strutturali, avveniva nel tessuto socio-economico del Paese, reso possibile, come si è dianzi ricordato, dalle scelte operate dall'Assemblea Costituente nel campo delle libertà civili e politiche e delle libertà economiche.

Nel giro di poco più di un decennio, il Paese cambiò volto, la società e l'economia si trasformarono da prevalentemente agricole in prevalentemente industriali. Questa trasformazione richiese un imponente esodo della popolazione dal Sud al Nord, dalla campagna alla città. L'urbanizzazione pose nuovi e delicati problemi di equilibrio nella convivenza socio-politica e contemporaneamente diede un forte impulso al settore terziario. L'ingente crescita della produttività, soprattutto industriale, permise il miglioramento delle condizioni di vita degli italiani in un contesto di soddisfacente stabilità monetaria. Gli scambi con l'estero si accrebbero significativamente, soprattutto a seguito dell'adesione dell'Italia alle Comunità europee e la bilancia dei pagamenti correnti divenne attiva. Alle soglie degli anni sessanta la lira era considerata la moneta più stabile dell'Occidente. Si parlò di « miracolo economico ».

Fu così possibile porre mano alla costruzione dello « *Stato del benessere* », sulla scia di analoghe esperienze estere, nonché a un più incisivo impegno per lo sviluppo del Mezzogiorno.

Milioni di cittadini appresero in fabbrica l'esercizio della tutela dei propri diritti divenendo più consapevoli dei fondamenti della politica democratica e, attraverso i sindacati, accrebbero fortemente le pressioni per una diversa distribuzione dei redditi. L'economia ebbe un sussulto negli anni sessanta, prima con una crisi di bilancia dei pagamenti e poi con rivendicazioni dei lavoratori molto avanzate.

1.4. Mentre le forze produttive si interrogavano sul futuro dell'economia di mercato e tentavano di orientarsi nelle nuove condizioni socio-politiche, sopravvenne la prima crisi petrolifera, che scosse il sistema economico mondiale, modificando gli equilibri tra paesi produttori di materie prime e paesi trasformativi, come l'Italia.

L'economia mondiale — e con essa l'Italia — uscì da questa crisi alle soglie degli anni ottanta, ripristinando talune regole di funzionamento dei liberi mercati, limitando i benefici promessi ai cittadini dallo *Stato del benessere* e, soprattutto, facendo ricorso all'innovazione tecnologica. L'economia e la società presentarono una nuova profonda trasformazione. Da quel momento l'occupazione si ridusse e, al suo interno, si accrebbero gli addetti ai servizi. « Il prodotto » ha incorporato dosi sempre minori di materialità e dosi sempre crescenti « di idee e di cultura ». Per definire questa nuova rivoluzione si fa ricorso al termine di economia « post-produttiva ».

I modi di vita, non solo quelli di lavoro, si sono trasformati; è caduto il tasso di natalità ed è aumentato l'invecchiamento della popolazione; le tecnologie sono entrate anche nelle case e nei luoghi di insegnamento; le conoscenze necessarie per accedere al mondo del lavoro si sono accresciute enormemente.

1.5. Tutta la società e la sua cultura furono e sono investite da un vento di rinnovamento e da grandiose trasformazioni sociali.

Per la memoria collettiva della gente, può bastare ricordare alcuni grandi processi sociali che sono stati non solo caratteristici ma addirittura « costituenti » della nuova società italiana, che tutti insieme, « governo e popolo », abbiamo costruito come avrebbe detto Aldo Moro, grande spirito della nostra storia nazionale, caduto vittima della violenza generata da utopiche predicazioni.

Il primo di questi processi è stato quello relativo al riconoscimento dei diritti individuali: per un popolo che nel 1945 conosceva solo per aspirazione o sentito dire cosa fossero i diritti di libertà politica (di parola, di voto, di associazione partitica, ecc.) e che ancora nei primi anni cinquanta non aveva il diritto di spostamento sul suolo nazionale (era ancora in vigore la legge contro l'emigrazione interna); per un popolo di questo tipo, il lungo dopoguerra ha significato una grande *saga dei diritti*, specie individuali: dal riconoscimento dell'obiezione di coscienza a quello della facoltà di scioglimento del vincolo matrimoniale, dal riconoscimento della parità femminile a quello del diritto all'autocertificazione di alcuni atti formali, e cioè alla presunzione di veridicità delle dichiarazioni dei cittadini. Il che ha prodotto forse la sensazione che in Italia si privilegino di più i diritti che i doveri, ma ha senza dubbio generato altresì la consapevolezza che la democrazia non è soltanto libertà di parlare e di votare come si vuole, ma è anche e più sostanzialmente libertà di espandersi delle sfere di autonomia (e di autonoma personalità) dei singoli.

Il secondo grande processo di sviluppo sociale è stato quello dato dalla moltiplicazione dei canali di mobilità ed avanzamento sociale. Dopo secoli di rigidità assoluta, la struttura sociale si è aperta e tutti abbiamo avuto una certa, anche se ancora molto marginale, possibilità di crescere.

I canali ed i meccanismi di mobilità sono stati quindi tanti ed hanno spesso operato in sinergia, così che oggi possiamo dire — guardando a quarantacinque anni fa — che l'Italia è un Paese a

forte vitalità sociale, a forte volontà collettiva nell'andare più in alto in termini di gerarchia sociale, a forte tensione a vivere la democrazia anche come contenitore di forti processi di dinamica sociale.

Ma la volontà collettiva in questi anni non si è fermata al momento della dinamica sociale, della mobilità verticale degli individui e dei gruppi sociali; essa è andata anche nella direzione di affermare una forte carica di appartenenza ai soggetti intermedi della società. Se oggi l'Italia può corrispondere forse più di altri Paesi a quel concetto di « soggettività della società » di cui ha scritto Papa Giovanni Paolo II nella sua recente Lettera Enciclica, « *Centesimus Annus* », ciò è dovuto al fatto che negli ultimi quarantacinque anni sono enormemente cresciuti i soggetti collettivi, i soggetti intermedi fra individui e Stato. Basta a tal proposito ricordare la vitalità costante del grande sindacato, il forte proliferare delle organizzazioni professionali ai vari livelli, l'enorme carica dell'associazionismo di vario tipo, il crescente peso delle presenze anche informali del volontariato, la spinta all'aggregazione collettiva sul territorio — dal localismo economico alla sperimentazione di istituzioni locali intermedie — le vicende *naturaliter* alterne — di spinta iniziale e di decadenza — dei tanti movimenti, le nuove forme di difesa collettiva, (ad esempio dei consumatori come degli utenti). In fondo questo Paese, considerato, ed a ragione, un Paese di grandi individualisti, si è arricchito in questi anni di una ampia gamma di interessi e di soggetti collettivi, acquisendo un tessuto sociale, intermedio fra individuo e Stato, che è forse la sua più solida ricchezza, non solo sociale, ma anche sociopolitica e democratica.

1.6. Altrettanto profondi sono stati i mutamenti e gli sviluppi nella dimensione religiosa e spirituale della comunità nazionale, per effetto di eventi, dal Concilio Vaticano II, alle nuove intese tra Chiesa Cattolica e Stato italiano e agli accordi con le altre Chiese, comunità e confessioni religiose d'Italia.

Non sembri improprio al mio ufficio o non coerente ed appropriato con i fini ed il contenuto del mio messaggio, che mi soffermi brevemente su tali aspetti della vita della comunità civile.

L'indipendenza dello stato democratico, la sua originaria autorità sociale e storica, la laicità della nostra Repubblica individuano un tipo di organizzazione statale che, in nome dei principi di libertà della umana coscienza, di autonomia delle istituzioni giuridiche, di rispetto verso la ricchezza molteplice della società, non ha competenza né giuridica né etica in materia di verità religiosa; ma ciò non significa che la Repubblica non riconosca i valori religiosi, le realtà ecclesiali, la dimensione etica della vita dell'uomo e non ne promuova, ne apprezzi e ne consideri il valore e la funzione.

La tradizione civile e sociale della Nazione italiana è cristiana, con i peculiari arricchimenti che ad essa ha sempre portato la presenza preziosa di focolari ebraici nel nostro Paese. Cristiana è la tradizione comunale e repubblicana italiana; nel segno cristiano, si iniziò con la Lega Lombarda l'avventura del comune destino della gente italiana che doveva costituire, secoli dopo, la Nazione in Stato

unitario, libero e indipendente. E di fermenti cristiani è animata la stessa passione risorgimentale, che eventi ed imcomprensioni storiche dolorose — il cui significato è nascosto nella Provvidenza, ma su cui l'altissimo insegnamento di Giovanni Battista Montini ci ha dato illuminanti e preziosi sprazzi di luce! — hanno poi oscurato sul piano delle istituzioni e delle relazioni tra Stato e Chiesa. Per cui, in epoca travagliata, un grande italiano e prete cattolico, Antonio Rosmini, scriveva: «...Il cristianesimo ha salvato le antiche società civili ormai prossime a perire, appunto perché ha proposto agli uomini — agli individui, alle persone, non alle "masse" — nuovi beni da conseguire, beni diversi e superiori a quelli di cui le antiche società erano ormai saziate. Non avendo più nuovi beni a cui tendere, le intelligenze degli uomini si spegnevano, le volontà si indebolivano: di qui l'intima decadenza degli uomini nelle antiche società civili.

Tutto ciò che prese a fare il cristianesimo, non fu che dare agli uomini quel fine veramente ultimo, che mancava alle antiche società, e che pure doveva essere la bussola che le guidasse nella difficile loro navigazione. Le antiche società naufragarono, perché vaganti per un oceano immenso pieno di pericoli senza sapere dove tendere, dove approdare, mancando loro il certo e sicuro porto... E qui merita che si osservi come a quest'alta dottrina del cristianesimo, s'accordi mirabilmente il criterio politico cavato dal fine ultimo della società, che noi abbiamo più sopra indicato ».

La religione è stata quindi sempre parte della nostra vita civile, anche se in forme e con modalità di presenze diverse che in altri paesi, vuoi per mancanza del pluralismo tipico di questi, ma forse anche a motivo della stretta connessione territoriale e storica con il centro del Cristianesimo, dotato di così grande autorità e forte prestigio.

Della storia d'Italia fa parte la storia della pietà del nostro popolo e la dimensione religiosa è una dimensione non astratta ma concreta della nostra società.

Gli insegnamenti del Concilio Vaticano II, in ispecie quelli sulla missione del laicato, sul valore della società civile, sulla doverosità dell'impegno politico, sulla libertà religiosa, sul primato della coscienza, hanno inciso nella vita di tanti uomini cattolici e non. E l'eco storica ed istituzionale di questo insegnamento si ritrova nel preambolo al nuovo accordo tra la Santa Sede e la Repubblica Italiana che apporta modificazioni al Concordato Lateranense e che non ha un mero significato giuridico ma una portata storica e culturale immensa.

Il fiorire dello spirito religioso nelle forme del volontariato, della solidarietà con gli esclusi e gli emarginati, dell'impegno per la pace, non sono cose da esser trascurate, poiché sono novità importanti della società italiana di oggi.

La rinnovata vita della comunità ecclesiale anche nella consapevolezza della sua dimensione sociale è, in via generale, un fattore di grande rinnovamento nella società italiana.

D'altro canto, gli insegnamenti del Concilio Vaticano II « *Apostolicam Actuositatem* » e il « Decreto sulla libertà religiosa », le linee pastorali contenute nei recenti documenti alle università e ai seminari sull'insegnamento della dottrina sociale cattolica, insieme con il venire meno, nel quadro internazionale delle minacce alla libertà di religione da parte di ideologie atee ha restituito ai cattolici, specie per il futuro, maggiore latitudine di scelta nel concreto impegno politico in fedeltà ai dettami della propria coscienza e del proprio essere cittadini.

Di queste novità che non sono solo novità delle Comunità religiose ma novità della società, non si può non tener conto in una valutazione complessiva di ciò che sia la comunità civile di oggi e di ciò che sia più appropriato nel rinnovamento delle istituzioni che sono chiamate a governare.

1.7. È del tutto naturale, dunque, che l'impetuosa crescita del nostro Paese, anche in termini di efficienza e di modernizzazione, ponesse all'attenzione dei cittadini il problema della corrispondenza fra istituzioni consolidate e realtà sociale trasformata o in via di trasformazione, ossia il divario fra società politica e società civile.

A differenza di quanto accade nelle altre democrazie industriali, il sistema dei partiti operante in Italia ha manifestato tendenze a trasformarsi da strumento di intermediazione tra società politica e società civile, così come prevede l'articolo 49 della nostra Costituzione, in un complesso e chiuso apparato di raccolta e « difesa » del consenso, come titolo per una articolata e spesso assai impropria gestione del potere, ad ogni livello. Questa tendenza, ove si consolidasse, costituirebbe una involuzione assai preoccupante in senso sostanzialmente oligarchico, dato il metodo prevalentemente di cooptazione per la formazione della classe dirigente, che finirebbe per alterare definitivamente e profondamente lo stesso significato della rappresentanza politica e costituire la causa principale di una disaffezione dei cittadini per la vita dello Stato, che già oggi si esprime, spesso, in avversione verso uno « Stato dei partiti », inteso come Stato in cui i partiti sono non organizzazioni di consenso per la vita delle istituzioni, ma piuttosto di dominio sulla vita della società.

Il processo riformatore, pertanto, deve anzitutto trarre alimento dalla primaria esigenza di recuperare la fiducia del popolo nelle istituzioni democratiche e rappresentative, a cominciare dagli stessi partiti, da restituire alla loro vera vocazione e liberati dai gravi impedimenti e dai molteplici compromessi connessi all'esercizio di funzioni improprie.

Occorre, dunque, anche « **salvare i partiti** », strumenti indefettibili ed insostituibili della democrazia, dagli effetti devastanti della partitocrazia. « *La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione* »: ecco la formula che i Padri costituenti adottarono per coniugare, in sintesi mirabile, *sovranità popolare, democrazia partecipativa e istituti di rappresentanza*. Orbene, l'azione dei partiti deve ritornare a contribuire a rendere vitale il circuito democratico, combattendo ed eliminando da essi quei fenomeni degenerativi che finirebbero inevitabilmente per delegittimare le istituzioni rappresentative.

Questa esigenza diventa di vitale importanza nel momento in cui il nostro Paese sta per entrare nella fase finale dell'integrazione europea a fianco, ma anche in concorrenza con altre grandi democrazie, che, per tanti aspetti, appaiono più radicate ed efficienti della nostra.

E qui si ripropongono le domande che già formulai nel messaggio di fine anno 1988 e che mi sembrano conservare tutta la loro attualità. « La società economica forse è già pronta, anzi certamente è già pronta a questa integrazione. Ma sono pronte le strutture statuali, sono pronte le strutture amministrative degli Stati, e per quello che ci riguarda è pronta la nostra Amministrazione, sono pronti le nostre strutture amministrative, i nostri governi locali, il nostro Governo centrale, il nostro apparato pubblico ad affrontare i problemi in modo tale che il Mercato Comune non sia dominato soltanto dalle grandi forze economiche, ma trovi una regola e una disciplina comune in vista del benessere di tutti in una presenza più efficace dei pubblici poteri? ».

Questi interrogativi sono diventati ancor più pressanti, se si guarda agli straordinari avvenimenti di cui siamo stati testimoni e alle trasformazioni epocali di cui siamo stati ammirati, ma forse impreparati e quasi increduli spettatori; essi hanno confermato le autentiche « rivoluzioni » politiche, interne ed internazionali, civili, culturali ed economiche che il vento della libertà e della verità aveva avviato nel 1989 e che in questi ultimi due anni la Storia ha fatto trionfare, con accelerazione poderosa e forse anche impreveduta, mutando totalmente la fisionomia dell'Europa e del mondo ed imprimendo al loro volto i tratti della giovinezza che sono propri della libertà dello spirito.

1.8. La domanda di riforme, che sale sempre più forte dalla società civile e che sembra oramai dar voce, in chiave univoca, ad una consapevole, diffusa e radicata aspirazione dell'intera pubblica opinione, diviene ancora più evidente e non più solo decifrabile, ma chiaramente leggibile, se viene posta in collegamento con i sintomi di una serie di palesi disfunzioni del nostro sistema costituzionale e del nostro sistema amministrativo.

A loro volta, queste disfunzioni risultano enfatizzate ed amplificate, nella loro portata, non meno che nella loro preoccupante gravità, per effetto del contrasto — vorrei dire un'autentica e stupefacente contraddizione! — fra esse e l'ampiezza, la vivacità ed il successo dello sviluppo verificatosi nel nostro Paese in questi decenni di vita repubblicana, cui ho prima accennato; uno sviluppo che è valso meritatamente all'Italia l'inserimento a pieno titolo nel novero delle principali democrazie industriali.

I risvolti negativi, che fanno da corollario alla maturazione ed alla crescita dell'Italia repubblicana, riflettono una serie di condizionamenti, di manchevolezze e di limiti, che vengono in buona parte fatti risalire all'instabilità ed all'inefficienza del sistema, ad una *carenza decisionale*, in una parola, ad una sorta di paralisi o di asfissia che sembra minacciare l'intero apparato istituzionale.

La lamentata inadeguatezza dei Governi e del Parlamento ad affrontare e a risolvere efficacemente e compiutamente i principali problemi del presente ne è uno degli aspetti più largamente anche se non sempre meritatamente denunciati.

Ciò vale anche per il perdurante squilibrio fra il Nord ed il Sud del Paese, che costituisce quasi l'epitome del contrasto fra progresso e arretratezza, fra spinta all'innovazione e tendenza involutiva, aggravato, in un « crescendo » sempre più drammatico, dall'azione disgregatrice della criminalità organizzata, che mina e pone in discussione la credibilità non solo della legge penale, ma della effettività della stessa sovranità statale in talune zone del Paese.

Ciò vale anche per altre grandi questioni, che pure formano oggetto del generoso e volenteroso sforzo del Governo e del Parlamento e di tutte le forze politiche e sociali, come l'ormai insostenibile indebitamento pubblico, le deficienze e le insufficienze degli apparati statali, che risultano tuttora sovrabbondanti, antiquati e dispersivi, e quindi non certo al livello delle legittime esigenze e domande provenienti da una società moderna.

Numerosi, e tutti egualmente gravi, sono i sintomi di questo deterioramento istituzionale: basti, al riguardo, ricordare l'intrinseca instabilità dei Governi, con le conseguenze negative che ne derivano sul piano della capacità stessa di attuare puntualmente ed esaurientemente programmi ed interventi. Ma vale ripetere, che pure esiste una sostanziale continuità della nostra politica e che sarebbe curiosità non inutile verificarne contenuti e realizzazioni.

Basti evocare la circostanza che il decreto-legge, essendosi ormai verificata una effettiva alterazione dell'ordine delle fonti normative, sia divenuto, quasi paradossalmente, non solo uno, ma lo strumento ordinario della normazione nel nostro Paese, per trarne la deduzione che siamo in realtà in presenza di autentiche anomalie nell'armonioso dispiegarsi ed espletarsi della funzione legislativa, così come era stata originariamente concepita, e che finisce quindi con il collocarsi in un quadro atipico, certamente non corrispondente né allo spirito né alla lettera della nostra Costituzione, laddove acuti giuristi avevano ritenuto essere i decreti-legge addirittura strumenti per la gestione di emergenze costituzionali ed extra-costituzionali.

Basti ancora, in proposito, menzionare che il Presidente della Repubblica viene costretto da motivi di reale necessità sociale ad emanare per ripetute volte i medesimi decreti-legge perché il Governo è indotto a reitarli da ragioni spesso inconfutabili sul piano degli obiettivi interessi della collettività, mentre il Parlamento non riesce né a convalidarli né a respingerli!

È in un contesto siffatto che si collocano le incomprensioni, o peggio, il graduale, netto distacco della gente dalle Istituzioni, poiché sfuma, appunto, agli occhi della gente, in una configurazione sempre più confusa e sempre più indistinta, l'immagine alta ed augusta dello Stato, di uno Stato che valga effettivamente a garantire l'ordinato svolgimento della vita civile e ad amministrare efficacemente la giustizia.

In questa situazione, si registra al contempo una sorta di smarrimento, di graduale perdita di identità delle Istituzioni, quasi che il

cammino compiuto dal 1946 ad oggi, anziché concorrere a puntualizzare ed a precisare, attraverso una progressiva edificazione di *convenzioni* e di *prassi*, i caratteri ed i ruoli delle varie istituzioni, avesse invece in qualche modo contribuito ad accrescere, intorno a questi caratteri ed a questi ruoli, ambiguità, dubbi, contraddizioni. È così che oggi le loro funzioni risultano sovente non univoche e non indiscusse, ma anzi suscettibili di discordanti e spesso laceranti interpretazioni contrapposte, non saldamente ancorate alla certezza del diritto, ma soggette alla precarietà di diverse letture, a volte anche strumentali, con grave nocumento per la stessa capacità delle istituzioni di operare correttamente al servizio dello Stato e dei cittadini. E ciò vale anche per la posizione ed il ruolo del Presidente della Repubblica, ora enfattizzati a mò di contrappeso, quando non di « opposizione », a maggioranze di cui non si sia partecipi, ora neutralizzati quando si pensi di poter se non altro influenzare le « maggioranze », anche quando non in sintonia con i propri indirizzi. E tutto ciò accompagnato da dovizia di citazioni di affermata cultura giuridica e capacità interpretativa.

1.9. Certamente non appartiene al Presidente della Repubblica la scelta fra le varie e possibili soluzioni di riforma — ciò infatti equivarrebbe ad appoggiare l'adozione dell'uno o dell'altro specifico, composito modello delle forze politiche —, ma certamente costituisce diritto e dovere del Capo dello Stato indicare quali esigenze debbano essere soddisfatte affinché, all'opera di riforma delle istituzioni, si senta interessata e partecipi la parte più larga possibile della comunità nazionale ed anche esprimere valutazioni di congruità o di non congruità e, soprattutto, di conformità o non conformità dei modelli proposti ai principi costituzionali ed ai valori dello Stato democratico.

La disfunzione delle istituzioni; l'appannamento dei valori di credibilità dello Stato e degli altri soggetti del potere pubblico; l'affievolimento dell'autorità effettiva dello Stato stesso in alcune zone del Paese; le carenze e le lentezze nell'amministrazione della Giustizia, sia civile che penale, ed i sospetti di partigianeria politica che su di essa a volte si sono fatti gravare; l'insufficiente risposta dei servizi alla domanda sociale della gente; l'apparire sempre di più i partiti, più che quali organizzatori del consenso per l'affermazione di organici programmi, quali gestori di potere; tutto ciò rischia di allontanare il cittadino e di indebolire la sua fiducia, il suo sostegno, la sua adesione, il suo rispetto delle istituzioni democratiche repubblicane, che sono il presidio delle civiche libertà e della democrazia.

Insieme ad una crescente disaffezione dal nostro sistema di governo, c'è il grave pericolo che questo malessere si esprima, presto o tardi, in un comune sentimento di non accettazione dei principi di « legittimità » che prima ancora di quelli di « legalità » sono il fondamento reale dell'osservanza della legge e dell'autorità dello Stato. D'altro canto, la vita della comunità civile, per fantasia, laboriosità, gusto del rischio nell'impresa economica industriale e agricola; responsabilità, solidarietà, intelligente e consapevole pro-

duttività nel campo del lavoro e dell'artigianato; fioritura di inventiva e di intuizione nell'arte e nella scienza; più maturo e partecipato interesse della gioventù ai problemi della società; rinascita autentica del senso religioso e dell'impegno spirituale; sviluppo rigoglioso del volontariato, inteso come strumento ed espressione di reale e solidale *comunicazione-comunione* fra gli uomini; più generale interesse per i problemi della vita e dello sviluppo e per le lotte di libertà, di liberazione e di progresso delle altre nazioni e degli altri continenti: *tutte queste cose* consentono di misurare la crescita umana, culturale e civile della nostra comunità nazionale.

È quindi la distanza fra istituzioni e società civile che occorre ridurre, è questo pericolo di allontanarsi e disaffezionarsi del cittadino dalle sue istituzioni che occorre evitare.

La recente prova referendaria ha dimostrato un largo interesse dei cittadini alla espressione immediata e reale della propria volontà, senza intermediazione di gruppi, gestione di partiti, mediazioni esterne ed interne, a volte avvertite come vere e proprie *fonti eterogenee* alle proprie scelte e come *fattori* di possibili manipolazioni delle proprie opzioni.

Di tutto ciò la classe politica non potrà non tener conto, posta di fronte al problema della riforma delle istituzioni. Di tutto ciò occorrerà che il Parlamento tenga conto nella scelta dei modi e delle procedure attraverso i quali ammodernare le nostre istituzioni. Sono importanti, certamente, le scelte di merito: presidenzialismo, semi-presidenzialismo, cancellierato, Governo del Primo Ministro e così via. Ma altrettanto importanti sono, sotto il profilo dell'acquisizione di un reale consenso alle istituzioni che si vanno a costituire, le scelte delle procedure attraverso le quali operare le scelte di merito.

Guai se le opzioni da adottare fossero intese come accordi contrattualistici di potere fra i partiti! Guai se le scelte da attuare fossero sentite come ispirate non dall'interesse generale, ma dalla volontà pervicace di conservare e gestire comunque la quota di potere conquistato e mantenuto, magari sotto forma *di rendita* di un sistema che, allora sì, sarebbe destinato ad un rapido e non rimpianto declino!

La volontà di partecipazione attiva della gente alle scelte fondamentali che riguardano l'assetto del nostro sistema, e quindi l'avvenire della nostra comunità, è questo un valore essenziale, un sentimento condiviso che dovrà essere tenuto ben presente, in particolare quando si deciderà sui modi e sulle forme della *partecipazione popolare al procedimento di rinnovamento delle istituzioni* e, quindi, sul modo di riconoscere e di affermare in concreto *la naturale e primigenia preminenza della sovranità popolare* ed il carattere *originario* dell'essere *il popolo* in democrazia *l'unico e vero sovrano reale*.

Nel momento in cui ci si preoccupa di colmare il fossato fra società civile e istituzioni non sarebbe facile spiegare ai cittadini, dopo aver lodato la loro partecipazione al recente *referendum*, come forma di alto civismo e di acuto senso dello Stato, che le riforme istituzionali debbanò, o forse è più *prudente*, invece, che vengano fatte senza una loro diretta partecipazione; non sarebbe facile spie-

gare alla gente comune che, dopo averla chiamata a decidere sulla unicità del voto di preferenza, in vista di assicurare maggiore genuinità e trasparenza alla formazione della rappresentanza nazionale, si servirebbe meglio l'interesse generale se, sui problemi quali le *forme di governo*, cioè il modo in cui il Paese deve essere governato, si procedesse senza la diretta utilizzazione delle sue scelte, senza la immediata efficacia del suo voto!

Una società moderna, aperta, informata, matura come la nostra non comprenderebbe tutto ciò, se non, ahimè! nella chiave interpretativa di una ostinata volontà di conservazione degli equilibri esistenti e di difesa dell'attuale assetto del potere politico.

Pur avvertendo questi pericoli, e desiderandoli scongiurarli, impegnato nel promuovere il rinnovamento, che è oggetto della corale richiesta della gente comune, al Presidente della Repubblica *nulla di più è consentito*, in relazione a questo problema, che « *consigliare, incoraggiare, ma anche ammonire* », secondo un'antica regola del costituzionalismo britannico. Secondo la Costituzione e la *regola morale di servizio* di cui essa è strumento, questo è diritto incontestabile, dovere e responsabilità indeclinabile del Capo dello Stato: ad altri operare, scegliere, deliberare secondo le proprie attribuzioni e secondo il dettato della propria coscienza e la corretta interpretazione e la genuina espressione della volontà popolare.

Non sembri eccessivo il giudizio sullo stato presente delle istituzioni: ché né rigore né pessimismo hanno mai impedito alla « buona volontà » né indulgente e prudente realismo, né ottimismo e decisione nell'agire.

* * *

I PROGETTI DI RIFORMA.

2.0. Ottava legislatura: l'avvio del processo riformatore.

La questione istituzionale è all'ordine del giorno del Paese da anni e all'attenzione del Parlamento da almeno tre legislature.

2.0.1. *Le prime proposte formulate dai Presidenti del Consiglio Forlani e Spadolini.*

All'inizio degli anni ottanta, le tematiche sulla politica costituzionale divennero gradualmente centrali nel dibattito tra i partiti e nella dialettica tra il mondo politico e la società civile.

Nelle sue dichiarazioni programmatiche rese in Parlamento in sede di presentazione del suo primo Governo (22 ottobre 1980), l'onorevole Forlani fu il primo a svolgere considerazioni e a sollevare la questione delle riforme: « lo sviluppo della società si intreccia ogni giorno di più con l'urgenza di una diversa funzionalità delle

istituzioni; rilanciare il senso delle istituzioni dello Stato significa perseguire l'obiettivo di garantire ai soggetti individuali e collettivi la legalità: un quadro di certezze giuridiche nel quale sia possibile realizzare ciascuno la propria iniziativa, i propri compiti». Pur riconoscendo l'esigenza di porre mano ad una vasta riforma che riconsiderasse alcuni istituti e procedure previste dalla Costituzione, il Presidente del Consiglio Forlani ritenne già nel 1980 indispensabile affrontare immediatamente le questioni connesse alla riforma della pubblica amministrazione, alla riorganizzazione della Presidenza del Consiglio e ad una revisione legislativa nel settore della giustizia.

I temi di riforma costituzionale, affrontati dal senatore Spadolini in Parlamento, nella esposizione del programma del suo primo Governo, si allargarono all'esigenza di un ritorno alla Costituzione rispetto a prassi e comportamenti invalsi nel corso degli anni, con il ripristino della mozione di fiducia motivata e la rivalutazione, secondo l'articolo 95 della Costituzione, della figura e del ruolo del Presidente del Consiglio dei ministri. Nel suo discorso il Presidente del Consiglio affrontò anche i problemi della cosiddetta « giustizia politica », nonché quelli concernenti l'introduzione di una « corsia preferenziale » nel procedimento legislativo per i provvedimenti programmatici del Governo e l'organizzazione di una sessione parlamentare di bilancio secondo i principi già contenuti nell'articolo 119 del Regolamento della Camera e nell'articolo 125 del Regolamento del Senato. Furono pure affrontate le questioni della regolamentazione dello sciopero nei pubblici servizi, dell'organizzazione della protezione civile e di una nuova legge sull'ordinamento degli enti locali.

2.0.2. *L'accordo programmatico sulle riforme istituzionali nel secondo governo Spadolini.*

Nella fase di formazione del suo secondo Governo, il Presidente del Consiglio incaricato Spadolini propose di inserire nel programma un cosiddetto « decalogo » programmatico in materia istituzionale. Il documento, siglato al termine della riunione dei cinque partiti (DC, PSI, PRI, PSDI e PLI), recitava testualmente: « I rappresentanti dei partiti hanno constatato l'esistenza di una piattaforma programmatica idonea a dar vita ad un Governo che ponga decisamente al centro dell'iniziativa politica nel Parlamento e nel Paese il problema di complete ed incisive riforme costituzionali capaci di neutralizzare le cause delle disfunzioni che troppe volte hanno paralizzato gli sforzi dei Governi ».

Nelle dichiarazioni programmatiche, il Presidente del Consiglio Spadolini, dopo aver osservato che si poteva verificare « un punto di svolta rilevante per il nostro sistema politico », aprì il discorso istituzionale a tutte le forze politiche, precisando:

« Il Governo deve e vuole fare rivivere nell'accordo sottoscritto dai partiti della maggioranza tutte le convergenze culturali e politiche nate e maturate in questi anni, o meglio decenni, di riflessione sulla questione istituzionale. Il Governo ricercherà sempre con l'op-

posizione lo *idem sentire de constitutione*, convinto che le possibili riforme istituzionali non sono affari di maggioranza, bensì investono la comune politica nel suo complesso ».

2.0.3. *La costituzione dei Comitati ristretti in seno alle Commissioni Affari Costituzionali della Camera e del Senato.*

A seguito dell'accoglienza favorevole, anche fra le forze di opposizione, delle proposte del Presidente del Consiglio, i Presidenti delle Camere, onorevole Iotti e senatore Fanfani concordarono: « di invitare le Commissioni Affari Costituzionali del Senato e della Camera a procedere alla costituzione, nel proprio seno, di un Comitato ristretto – composto da un rappresentante per ciascun gruppo parlamentare, inserendo anche i membri di gruppi non rappresentati nella Commissione – con il compito di sottoporre, entro il 31 ottobre 1982, al Presidente della Camera di appartenenza un documento recante un elenco ragionato:

delle proposte già all'esame delle Camere in materia istituzionale, curando di verificarne lo stato;

di eventuali altri punti degni di considerazione sulla stessa materia, in evidenza in sede politica e parlamentare;

di eventuali suggerimenti in ordine a modifiche regolamentari che dovessero ritenersi necessarie in relazione alle suddette proposte di carattere istituzionale ».

I Comitati di studio all'uopo creati adempirono senza indugio il compito loro assegnato e ciascuno, nel termine fissato del 31 ottobre 1982, presentò ai rispettivi Presidenti la relazione conclusiva.

2.0.4. *La proposta del Presidente del Consiglio Fanfani di costituzione di una Commissione bicamerale per le riforme istituzionali.*

Il Presidente del Consiglio Fanfani, il 10 dicembre 1982, nella esposizione delle linee politiche e programmatiche del suo quinto Governo, dichiarò: « Uno dei principali impegni caratteristici del nuovo Governo sarà quello di secondare, per la parte che gli spetta, l'opera che il Parlamento – dopo l'inventario delle iniziative esistenti e dei temi dibattuti in materia di revisione costituzionale, concluso il 31 ottobre con le relazioni dei Comitati ristretti del Senato e della Camera – si accinge a sviluppare per la riforma delle istituzioni. Parlamento e Governo devono, con coordinate iniziative a ciascuno spettanti, rendere le varie istituzioni più rappresentative della società mutata, più capaci di adempiere alle funzioni per le quali sono costituite, concorrendo agevolmente e tempestivamente a soddisfare le giuste attese del popolo italiano ». (...)

(...)« Subito dopo il dibattito sulla fiducia è necessario promuovere il voto nelle due Camere di una identica mozione. Servirà a dare vita ad una Commissione bicamerale. Essa indicherà ai deten-

tori del potere d'iniziativa le proposte da presentare alle Camere e quelle da suggerire nelle rispettive Giunte del Regolamento, per le innovazioni di carattere legislativo-costituzionale o ordinario — e regolamentare ritenute necessarie. In questo contesto dovrà essere coordinata la conclusione di proposte di legge in corso d'esame parlamentare, come quelle relative alla Presidenza del Consiglio, alle autonomie locali ed ai procedimenti d'accusa ».

La proposta avanzata dal Presidente del Consiglio Fanfani fu recepita da Camera e Senato che deliberarono di costituire una Commissione bicamerale, con il compito di formulare proposte di riforma costituzionale e legislativa.

Tale Commissione, per la fine anticipata dell'VIII legislatura, poté essere costituita soltanto nella legislatura successiva.

2.1. Nona legislatura: la Costituzione della Commissione bicamerale per le riforme istituzionali. I contenuti della relazione conclusiva e le iniziative conseguenti.

2.1.1. La dichiarazione programmatica del Governo Craxi.

All'inizio della IX legislatura, il Presidente del Consiglio Craxi dichiarò in Parlamento, in sede di presentazione del suo Governo:

« La riforma istituzionale non potrà non essere uno dei temi centrali della IX legislatura. L'opera di rinnovamento delle istituzioni politiche, dell'Amministrazione, delle autonomie e della giustizia di cui da lungo tempo si avverte la necessità, anzi l'indispensabilità per il miglior funzionamento complessivo dell'intero sistema, investe la responsabilità di tutte le forze del Parlamento e offre il terreno di un grande e libero confronto di ideali e di indirizzi che verranno a maturazione attraverso il lavoro parlamentare, di cui il Governo auspica una sollecita ripresa, attraverso la costituzione di una Commissione intercamerale, già deliberata nella precedente legislatura ».

Molti i temi di riforma indicati dall'onorevole Craxi, ma i più significativi sono quelli concernenti l'organizzazione del lavoro parlamentare (in particolare: l'abolizione del voto segreto, la non emendabilità e reiterabilità dei decreti-legge; l'instaurazione della sessione di bilancio per l'esame dei documenti finanziari) e la riforma della Presidenza del Consiglio dei ministri, sulla base del progetto già presentato nella precedente legislatura dal Governo Spadolini.

L'auspicio del nuovo Presidente del Consiglio fu realizzato, con la costituzione il 12 ottobre 1983 della Commissione bicamerale.

2.1.2. Le proposte della Commissione bicamerale contenute nella relazione presentata al Parlamento.

La Commissione bicamerale per la riforma istituzionale, a presiedere la quale i Presidenti delle Camere chiamarono il compianto

onorevole Aldo Bozzi, il 29 gennaio 1985 presentò una relazione, in cui erano formulate le proposte di revisione costituzionali e legislative per le quali si era manifestato un ampio consenso ed erano messi in evidenza i punti sui quali, viceversa, detto consenso non si era avuto.

Le forze politiche (fatta eccezione per i rappresentanti del Gruppo MSI-DN) erano tutte orientate ad una riconferma delle scelte fondamentali compiute dall'Assemblea Costituente, nella direzione di uno Stato unitario organizzato nella forma del governo parlamentare.

Gli interventi dovevano dunque consistere in aggiornamenti e rettifiche del testo costituzionale che, pur conservandone la trama essenziale, ne riconsiderassero, alla luce dell'esperienza, alcune parti.

In particolare:

a) *Delegificazione e decentramento legislativo. Istituti di democrazia diretta.*

La Commissione osservò che nell'ordinamento si registrava un processo basato sulla diffusione del potere e sul policentrismo dei soggetti decisionali, che non andava frustrato, ma almeno in parte secondato con la delegificazione e il decentramento legislativo, con l'introduzione di nuove forme di *referendum*, con l'istituzione del difensore civico e la tutela giurisdizionale degli interessi diffusi, con il rafforzamento dell'istituto della petizione, con l'istituzione della « riserva di regolamento ».

Altre importanti innovazioni concernevano una razionalizzazione del *referendum* abrogativo. Alla luce dell'esperienza e di alcune sentenze della Corte costituzionale, si proponeva di aumentare il numero degli elettori necessari per la sottoscrizione, di definire più esattamente l'oggetto del *referendum* e le ipotesi di esclusione, di anticipare la verifica di ammissibilità della Corte costituzionale, in modo da escludere iniziative avventate e da evitare insieme una antieconomica attività di sottoscrizione di proposte inammissibili.

Veniva accolta la proposta, da più parti avanzata, di introdurre nel nostro ordinamento una forma di *referendum* simile a quello previsto in altri ordinamenti, per sentire il parere del corpo elettorale su questioni di alta rilevanza politica, con il consenso della maggioranza del Parlamento: un *referendum* consultivo, non giuridicamente vincolante per il Parlamento e per il Governo, e ciò al fine di non intaccare le prerogative di questi organi in un ordinamento prevalentemente ispirato ai principi della democrazia rappresentativa.

b) *Il Parlamento.*

La Commissione si era lungamente soffermata sul dilemma tra una soluzione monocamerale, tenacemente sostenuta dal PCI, da DP, dalla Sinistra Indipendente e, con diverse caratteristiche, dal MSI-DN, e una soluzione bicamerale.

La Commissione tuttavia si orientava prevalentemente per mantenere la scelta bicamerale, strutturata però nel senso di una maggiore differenziazione della composizione e delle funzioni delle Camere.

Per quanto riguardava la composizione, la Commissione auspicava una riduzione del numero complessivo dei parlamentari.

Quanto alle funzioni, la Commissione si era orientata nel senso di attribuire alla Camera dei deputati una prevalenza nell'esercizio della funzione legislativa e al Senato una prevalenza nell'esercizio della funzione di controllo. Per la funzione legislativa, le attuali modalità di esercizio « collettivo » da parte delle due Camere dovevano essere conservate soltanto per alcune categorie di leggi « bicamerali » in ragione della loro rilevanza.

Si prevedeva inoltre l'istituzione della « corsia preferenziale » per i progetti di legge del Governo, in connessione con la drastica riduzione del ricorso alla decretazione di urgenza.

Si proponeva, infine, che la fiducia al Governo fosse accordata o revocata dalle due Camere riunite in seduta comune, al fine di evitare una inutile duplicazione di procedure.

c) Il Governo e i suoi rapporti con il Parlamento.

Per quanto riguarda il Governo, si prospettava un rafforzamento dei poteri di indirizzo e di coordinamento del Presidente del Consiglio e l'adozione di strumenti che tendessero alla formazione di « Governi di legislatura ». Si proponevano pertanto soluzioni quali: il legame fiduciario diretto tra Presidente del Consiglio e Parlamento; l'attribuzione al Presidente del Consiglio del potere sostanziale di nomina e revoca dei Ministri; l'istituzionalizzazione del Consiglio di Gabinetto; l'esplicita previsione normativa delle figure dei Ministri senza portafoglio; la definizione del ruolo dei Comitati interministeriali; l'adozione di un regolamento interno per il Consiglio dei ministri.

d) Il Presidente della Repubblica.

La Commissione riteneva, nella sua grande maggioranza, che non andasse modificata l'attuale posizione costituzionale del Presidente della Repubblica, considerata complessivamente soddisfacente, sia per quanto riguarda il collegio elettorale che lo esprime, sia per quanto riguarda i poteri e la durata del mandato.

La Commissione si era orientata nel senso di introdurre la non rieleggibilità del Presidente della Repubblica, con contestuale revisione del cosiddetto « semestre bianco », indicando la soluzione di consentire lo scioglimento anche nell'ultimo semestre del mandato presidenziale, ma su parere conforme dei Presidenti delle Camere: parere che diventava così, per questa sola ipotesi, non solo obbligatorio, ma anche vincolante.

La Commissione proponeva di dare una definizione normativa organica a tutta la materia dell'impedimento, che aveva sollevato tante polemiche dopo il « caso Segni » e che non sembrava il caso di lasciare ulteriormente affidata alla prassi.

e) Finanza pubblica.

La Commissione elaborò anche una proposta sulla ridefinizione dei principi costituzionali in materia di finanza pubblica, con l'esplicazione dei vincoli connessi alla legge di bilancio e dei vincoli in ordine al rinvio delle leggi per violazione dell'articolo 81 della Costituzione.

Al termine dei suoi lavori la Commissione approvò quindi una risoluzione, allegata alla relazione finale, nella quale invitava il Parlamento a programmare nei tempi più rapidi, con un'apposita sessione dei lavori, la discussione e la puntualizzazione definitiva delle conclusioni raggiunte, attraverso la presentazione di una specifica legge di revisione costituzionale, cui collegare organicamente la revisione dei regolamenti parlamentari.

Il Presidente Bozzi e il Vice Presidente Mancino presentarono, rispettivamente, alla Camera e al Senato, disegni di legge contenenti le proposte di modifica della Costituzione elaborate dalla Commissione.

Le indicazioni contenute nelle relazioni di minoranza furono oggetto di svariati disegni di legge presentati presso i due rami del Parlamento.

I progetti furono assegnati alle Commissioni Affari Costituzionali di Camera e Senato, ma lo scioglimento anticipato del Parlamento pose fine al tentativo di grande riforma che avrebbe dovuto caratterizzare la IX legislatura.

2.2. Decima legislatura: l'attuazione delle prime riforme istituzionali.

2.2.1. Le proposte del Presidente del Consiglio Gorla.

All'inizio della X legislatura, il Presidente del Consiglio Gorla introdusse nel suo discorso programmatico del 30 luglio 1987 la necessità di riaprire il processo di riforma istituzionale, nel quale si erano impegnate tutte le forze presenti nel Parlamento durante la precedente legislatura. Per parte sua il Governo intendeva portare a compimento la riforma dell'organizzazione e dell'attività dell'Esecutivo e della pubblica amministrazione, nonché quella delle autonomie locali. Contestualmente chiedeva al Parlamento di perfezionare rapidamente l'opera già impostata di revisione dei regolamenti parlamentari. In particolare si trattava di definire la questione del voto segreto e della introduzione di corsie preferenziali per proposte qualificanti per l'Esecutivo, da bilanciare con il potenziamento delle strutture di controllo parlamentare nei confronti dell'attività governativa. Intanto presso i due rami del Parlamento venivano ripresentati i disegni di legge di revisione costituzionale che erano decaduti per la fine anticipata della IX legislatura.

2.2.2. *Il Governo de Mita: la riforma della Presidenza del Consiglio e la revisione dei regolamenti parlamentari.*

Il Governo De Mita elesse a punto essenziale del suo programma un processo di riforma istituzionale che doveva coinvolgere tutte le forze disponibili in Parlamento. Del Gabinetto fece parte per la prima volta un Ministro senza portafoglio per le riforme istituzionali. Su tale base, tenuto conto delle conclusioni emerse nella Commissione Bozzi, Governo e Parlamento dovevano procedere:

alla sollecita conclusione dell'*iter* parlamentare del disegno di legge sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri;

alla riforma dei regolamenti parlamentari, con particolare riferimento alla soppressione del voto segreto;

alla verifica del funzionamento del bicameralismo;

alla riconsiderazione della posizione del Governo e del suo programma in Parlamento.

Accanto alla riflessione sugli istituti e sulle procedure del Governo centrale, del Parlamento, dei Ministeri, della Presidenza del Consiglio, il Governo De Mita considerava urgente la necessità di riformare la « Repubblica delle autonomie ».

Il nuovo ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri fu approvato con la legge 29 agosto 1988, n. 400.

Camera e Senato contemporaneamente modificavano alcuni articoli dei rispettivi regolamenti parlamentari, concernenti:

la disciplina del voto segreto;

gli effetti del parere contrario della Commissione bilancio su provvedimenti recanti maggiori spese o minori entrate;

l'ulteriore definizione dell'istituto della sessione di bilancio, attraverso l'indicazione di procedure e tempi per l'esame dei provvedimenti di bilancio in Commissione e in Assemblea;

la programmazione dei lavori parlamentari, con l'introduzione di « sessioni », al fine di evitare la contestuale convocazione delle Commissioni e dell'Assemblea (soltanto al Senato);

l'introduzione dell'istituto della interrogazione a risposta immediata;

l'obbligo d'inizio dell'esame delle proposte di legge d'iniziativa popolare e delle regioni entro un mese dall'assegnazione del provvedimento alla Commissione competente.

Dopo che con il *referendum* dell'8 novembre 1987 erano state abrogate le norme relative alla « giustizia politica », il Parlamento con legge costituzionale ridefiniva il procedimento per i reati previsti dagli articoli 90 e 96 della Costituzione.

2.2.3. *Sesto Governo Andreotti: la conclusione al Senato dell'esame del disegno di legge di riforma del bicameralismo e le riforme delle autonomie locali.*

L'onorevole Andreotti, nella esposizione delle linee programmatiche del suo sesto Governo, insisteva sulla necessità di riforma del bicameralismo e proponeva, tenuto conto degli orientamenti emersi in sede parlamentare, che la doppia lettura dei progetti di legge potesse essere applicata a materie di particolare rilievo (costituzionale e di bilancio, ad esempio) ed ad alcuni tipi di provvedimento (deleghe e decreti-legge), mentre per la restante legislazione dovesse essere di regola sufficiente l'esame completo ed analitico e il voto di una sola Camera. Riteneva, inoltre, che la riforma delle autonomie locali dovesse essere votata sollecitamente. Un breve accenno veniva infine dedicato alle proposte avanzate da alcuni partiti sull'introduzione nel nostro ordinamento del *referendum* propositivo.

Proprio sulla riforma del bicameralismo il Senato, dopo un esame protrattosi per circa tre anni, approvò il 7 giugno 1990 un disegno di legge costituzionale risultante dall'unificazione di otto proposte presentate da vari Gruppi parlamentari. Il provvedimento stabiliva la validità del principio del bicameralismo perfetto per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale, di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali di natura politica o che importino variazioni del territorio, di formazione ed approvazione di bilanci e consuntivi, di conversione dei decreti-legge. Per tutti gli altri provvedimenti veniva stabilito il principio del cosiddetto « bicameralismo procedurale », secondo il quale il disegno di legge viene approvato definitivamente dal ramo del Parlamento in cui è stato presentato (la regola della « culla »), salvo che l'altro ramo del Parlamento o il Governo entro quindici giorni non ne richieda il secondo esame.

Il Senato concludeva nel frattempo l'esame del disegno di legge riguardante la modifica dell'articolo 85 della Costituzione che stabilisce la non immediata rieleggibilità del Presidente della Repubblica e l'abrogazione dell'articolo 88, secondo comma (eliminazione del semestre bianco).

Il 7 giugno 1990 viene approvata in via definitiva la legge sull'ordinamento del governo locale.

Deve essere infine sottolineato che sul problema della parlamentarizzazione delle crisi di Governo, che fu per la prima volta affrontato dalla relazione Bozzi, la Camera dei deputati ha approvato una mozione — strumento tipicamente monocamerale ed espressione della volontà di indirizzo di una determinata Camera in una determinata legislatura, la cui idoneità allo scopo, nel caso di specie, è pertanto assai più che dubbia — proposta dai deputati Scalfaro e Biondi, con la quale si impegna il Governo, qualora intenda presentare le proprie dimissioni, a rendere previa comunicazione motivata alle Camere.

Su questa materia e con le stesse finalità è stato presentato poi al Senato un disegno di legge costituzionale.

2.2.4. La questione istituzionale e la formazione del settimo Governo Andreotti.

Durante la crisi che portò alla formazione del settimo Governo Andreotti, raccogliendo le indicazioni pervenutemi dalle forze politiche durante le consultazioni, chiesi al Presidente del Consiglio incaricato di trovare i punti di convergenza tra le proposte formulate dai partiti di maggioranza, relative al metodo per affrontare le invocate riforme istituzionali, sentite anche, su una materia di così vasta rilevanza, tutte le altre forze politiche presenti in Parlamento.

Il Presidente incaricato Andreotti, tuttavia, constatò la difficoltà di pervenire a risultati solleciti e nelle dichiarazioni programmatiche su questo tema affermò: « Le riforme istituzionali, che toccano la costituzione materiale dello Stato, richiedono una maturità di giudizio, che va acquisita in profondità ed attraverso un'ampia partecipazione. Ciò è tanto più vero ed opportuno allorché si passa a discutere delle forme di presidenza dello Stato e Governo e della necessità di adattare al grado di crescita della nostra società.

Non concordanze sul mandato da fissare in questa legislatura per dare al primo biennio della prossima poteri di riforma costituzionale hanno fatto rientrare il mio programma in proposito: salvo opportunità che emergessero in senso diverso, occorre, quindi, rimettersi alla volontà ed alle indicazioni dell'XI legislatura della Repubblica circa i metodi ed il contenuto delle riforme. Ma nel frattempo un ampio confronto, anche in ambienti culturali ed accademici, come già fu fatto nell'immediato dopoguerra, prima dell'Assemblea Costituente, consentirà di chiarire i termini delle questioni in giuoco, senza pregiudiziali negative né pretese di intangibilità.

C'è, tuttavia, parecchio da fare sul terreno delle riforme, senza ritardi e rinvii. Oltre al perfezionamento della legge sul bicameralismo e sulle regioni e le citate modifiche costituzionali sui decreti-legge e sulla disciplina di bilancio di cui ho già detto, vi è anche da completare l'*iter* del disegno di legge che rende più rigorosa l'introduzione delle amnistie. Confermiamo, altresì, il nostro appoggio alla proposta di legge costituzionale presentata da diversi deputati e relativa al cosiddetto semestre bianco, allorché quest'ultimo coincida in tutto o in parte con gli ultimi sei mesi della legislatura. Ne sottolineo l'urgenza indifferibile.

Continuerà, intanto, il confronto sulle modifiche alle leggi elettorali, sulle quali per ora è acquisito soltanto il favore per l'introduzione di un collegio unico nazionale per la Camera dei deputati e per adeguare il numero dei collegi ai seggi senatoriali, tuttora incompleti (oggi 238 su 315 mandati) ».

Formatosi il settimo Governo Andreotti, il disegno di legge sul bicameralismo ha concluso il suo *iter* presso la Commissione Affari Costituzionali della Camera dei deputati, che ha apportato diverse modifiche al testo del Senato. Il nuovo testo, infatti, contiene una ridefinizione del « bicameralismo procedurale » e l'introduzione di criteri di ripartizione della funzione legislativa tra Stato e regioni, che prende le mosse dall'enumerazione delle competenze del primo.

La Camera dei deputati ha anche trasmesso al Senato un disegno di legge che modifica l'articolo 88 della Costituzione, nel senso che il Presidente della Repubblica può sciogliere le Camere anche negli ultimi sei mesi del suo mandato, purché in coincidenza con la scadenza naturale della legislatura.

* * *

Alla luce di quanto già esposto, si può, dunque, a ragion veduta affermare che, nella lista dei propugnatori delle riforme istituzionali, il Presidente della Repubblica figura buon ultimo.

Significative iniziative sono state condotte a buon fine.

La riforma dei regolamenti parlamentari, le leggi sui procedimenti di accusa e sul governo locale, il nuovo ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, la riforma delle procedure di bilancio e la legge sul procedimento amministrativo costituiscono contributi di prim'ordine al « buon governo ».

Malgrado tutto questo, peraltro, non ha ancora preso consistenza quel disegno organico e coerente di riforma delle istituzioni che le forze politiche da gran tempo perseguono.

Ricordo che, nei primi tempi del mio settennato, ebbi ad affermare che le riforme istituzionali si possono fare o non fare, ma che non è lecito parlarne come di cose indispensabili, per poi lasciare tutto come prima.

Ora, credo che sia un dovere preciso del Capo dello Stato dar voce alle aspettative dei cittadini.

Ed è proprio in adempimento di questo dovere che, nell'affidare l'incarico per la formazione dell'attuale Governo, nello scorso mese di aprile, posi io stesso il problema nei dovuti termini di urgenza, attraverso il conferimento di un mandato qualificato dall'impegno istituzionale.

Nelle trattative che seguirono, i partiti della coalizione non trovarono modo, come si è già accennato, di accordarsi su questo, che doveva essere il punto più qualificante, a detta degli stessi partiti, del programma del nuovo Governo. Vedremo più avanti il perché, soprattutto con riferimento alle questioni di metodo, afferenti alla modificazione dell'articolo 138 della Costituzione.

2.2.5. *Le proposte di riforma.*

In effetti rimangono ancora da sciogliere i nodi fondamentali che l'opinione pubblica ben avverte e che possono essere così illustrati, risalendo alle cause di alcune patologie costituzionali che l'esperienza ha posto in luce.

Dal suo particolare punto di osservazione, il Capo dello Stato nella sua qualità di rappresentante dell'unità nazionale, ha vissuto e vive con particolare sensibilità l'esperienza di questo malessere costituzionale.

I partiti hanno ora precisato e messo a punto le rispettive posizioni, sui quattro temi fondamentali della forma di governo, della legge elettorale, delle autonomie locali e del bicameralismo.

Tutte le proposte sono favorevoli al rafforzamento del potere esecutivo in vista di una migliore efficienza dell'azione di governo. Per realizzare questa finalità alcune forze politiche puntano sul modello presidenziale o semi-presidenziale; altre su misure di parlamentarismo razionalizzato, quali il ruolo centrale del Capo dell'Esecutivo; la sua elezione da parte del Parlamento; il voto di sfiducia costruttiva e lo scioglimento automatico delle Camere.

Strettamente connessa al problema della individuazione della forma di governo è la questione dei sistemi elettorali. Anche qui i modelli proposti variano sensibilmente: alcuni si rifanno all'esperienza del sistema del doppio turno alla francese e a quello tedesco per l'elezione del *Bundestag*. Non si registra una scelta netta da parte della maggioranza dei partiti per un sistema elettorale o totalmente maggioritario su base uninominale o totalmente proporzionale. L'unica preoccupazione comune che è dato cogliere nelle varie proposte è quella relativa alla possibilità che il corpo elettorale sia messo in condizione di esprimersi sull'indirizzo politico e programmatico dell'azione di governo.

In tema di bicameralismo, gli orientamenti espressi sono in parte favorevoli a realizzare l'ipotesi già fatta propria dal progetto all'esame delle Camere sul così detto « bicameralismo procedurale », secondo le linee già illustrate, in parte invece riprendono l'ipotesi già ventilata all'Assemblea Costituente, di una seconda Camera delle regioni, mentre rimane in piedi, nella concezione di talune forze politiche, l'opzione monocamerale.

Le autonomie locali rimangono ancora al centro dell'attenzione delle forze politiche. Si tratta di completare la riforma già deliberata con la legge 8 giugno 1990, n. 142. Vi sono suggerimenti relativi alla revisione dell'articolo 117, nel senso del conferimento di più ampia potestà legislativa alle regioni, anche attraverso una inversione della logica della norma, che comporti l'elencazione non più delle materie conferite alle regioni, ma di quelle riservate alla legislazione nazionale. Per quanto riguarda gli enti territoriali minori, si registra una convergenza di posizioni sulla obbligatorietà delle deleghe da parte delle regioni, con apposita modifica dell'articolo 118 della Costituzione. Un largo schieramento è anche favorevole alla elezione diretta dei sindaci.

* * *

I TERRENI DELLE RIFORME.

La seguente indicazione dei temi e dei terreni delle riforme non vuole naturalmente essere esaustiva.

3.0. Forme di governo, strumenti di governo, sistema elettorale.

Nel dibattito costituzionalistico e politologico che indaga sulle ragioni del malessere istituzionale della nostra Repubblica, un dato

sembra restituire unità alle diverse e molteplici analisi, conducendole, in maniera prevalente, all'ormai ineludibile necessità di por mano alla riforma complessiva dei « rami alti » del nostro sistema di governo.

Ciò che appare indilazionabile è restituire poteri efficienti e responsabilità riconoscibili alle istanze di governo, mediante un loro diretto fondamento democratico. Questa finalità può essere perseguita sia con la forma di governo parlamentare, sia con il sistema presidenziale, secondo l'esperienza delle democrazie pluralistiche occidentali.

Molte sono, poi, le varianti che queste due soluzioni conoscono o possono conoscere e ampia è la riflessione sui rispettivi pregi e difetti, sull'articolazione dei rapporti tra gli organi di indirizzo che implicano, sulla loro compatibilità con le caratteristiche peculiari di ogni tessuto sociale e politico.

La storia italiana degli anni recenti mostra con tutta evidenza la necessità che anche i nostri Governi vengano rinvigoriti da poteri e responsabilità democratici, che non si dissolvano nei processi della loro formazione e nella fragilità dei loro fondamenti. Qualunque sia la scelta riformatrice che si vorrà compiere sulla strada della democratizzazione e del rafforzamento delle strutture di governo, essa implicherà naturalmente la ridefinizione dei poteri delle istituzioni di indirizzo politico e dei loro reciproci rapporti.

Ben diversamente, ad esempio, dovranno e potranno delinearci i poteri e i modi di elezione del Presidente della Repubblica e del Parlamento, in conseguenza della scelta di un regime di elezione diretta del Capo del Governo, ovvero del partito o della coalizione di Governo.

Così, ben diversamente si configureranno i rapporti tra Governo, Parlamento e Presidente della Repubblica ove si decida di permanere nel quadro dei regimi parlamentari, o si voglia, invece, accogliere la novità del regime presidenziale.

È sufficiente riflettere, a questo fine, sulla particolarissima, tendenziale compatibilità, in regime di separazione di poteri, e non certo in regime parlamentare o anche semipresidenziale, tra Governi e maggioranze parlamentari di diverso segno politico, ove si abbiano condizioni di omogeneità sociale e bilanciamenti istituzionali non paralizzanti, o, ancora, riflettere sulla specificità della funzione parlamentare di controllo.

Così, basta considerare le necessità di stabilizzazione delle maggioranze e di razionalizzazione del rapporto di fiducia e del potere di scioglimento delle Camere imposte da una forma di governo parlamentare di coalizione, per comprendere che non hanno eguali né in un regime parlamentare tendenzialmente bipartitico, né, ovviamente, in un regime presidenziale.

Lo sforzo riformatore indirizzato alla legittimazione diretta del sistema di governo perderebbe, però, gran parte del suo significato ove non implicasse l'attribuzione al Governo e alla sua maggioranza, di poteri e di garanzie di attuazione del proprio programma, dalla quale risulti poi, palesemente riconoscibile, da parte delle opposizioni e del corpo elettorale, il titolare della responsabilità.

Devono essere affrontati allora innanzitutto i nodi del governo della manovra finanziaria e della legislazione di spesa, così come quelli della decretazione d'urgenza, della delegificazione, fino alla previsione eventuale di una vera e propria riserva di regolamento.

Il problema della forma di governo si interseca inevitabilmente con quello della legislazione elettorale. In particolare in un sistema a « multipartitismo estremo » come il nostro, le esigenze di legittimazione di maggioranze di governo omogenee, durevoli e chiaramente responsabili, debbono essere conciliate con la complessa problematica della rappresentanza di molti interessi e di molte forze.

3.1. *Autonomie.*

Il varo di strategie istituzionali intese ad attivare un processo di rinnovamento pone il problema di un diverso rapporto tra lo Stato centrale, le regioni e gli enti locali, per l'importanza che questi assumono nel quadro generale del sistema istituzionale.

Le difficoltà e i limiti connessi al completamento dell'ordinamento regionale non appaiono oggi superabili se non attraverso un adeguamento del sistema istituzionale che faccia del livello regionale la cerniera ed il momento qualificante di un articolato pluralismo istituzionale.

Non v'ha dubbio che la valorizzazione del governo locale è forma di garanzia dell'equilibrio complessivo del sistema e del suo radicamento democratico, considerando che un governo locale forte e fortemente collegato ai cittadini rappresenta il contrappeso di un forte potere esecutivo centrale.

Quale sia la scelta finale che il Parlamento opererà nel campo della ripartizione di competenze tra Stato e regioni, non v'è dubbio che la definizione del nuovo sistema istituzionale dovrà procedere di pari passo ad una revisione dell'articolo 119 della Costituzione, perché, acclarato che l'autonomia finanziaria non rappresenta più un ambito sufficiente né sotto il profilo delle risorse né della responsabilizzazione politica, solo l'attribuzione di un'autonomia tributaria che consenta di definire un sistema fiscale coordinato con il nuovo sistema istituzionale, rappresenta la garanzia fondamentale per la sua effettività, ma anche per la costruzione di un sistema di responsabilizzazione dei centri di spesa nel reperimento delle risorse.

La recente legge n. 142 del 1990 ha aperto nuove prospettive al ruolo che l'ente locale viene ad assumere nell'impianto complessivo dell'ordinamento costituzionale, con una forte accentuazione della autonomia statutaria, quale nuova ed incisiva fonte di diritto, che consente la fuoriuscita dall'uniformità verso la differenziazione ed il pluralismo.

Sino ad ora, per la diversa opinione presente nelle forze politiche, non si è posto mano ai meccanismi elettorali locali, ritenendosi più opportuno collegarli al discorso che si farà in sede nazionale al momento della scelta della forma di governo e, di conseguenza, del sistema della rappresentanza.

Di certo si tratta di un problema non ulteriormente dilazionabile al fine di completare il disegno già iniziato di riforma delle strutture

amministrative, operando nel senso di una separazione tra l'indirizzo politico e gestionale, ma fissando le forme ed i modi in cui possa essere garantito l'esprimersi di nuovi interessi e di nuove domande sociali. In una parola, ridare al corpo elettorale la possibilità di incidere decisamente nella scelta della rappresentanza a livello locale, se è vero che i comuni rappresentano un momento essenziale di autogoverno e il primo volto dello Stato nel rapporto con i cittadini, e che l'obiettivo sostanziale delle riforme resta quello di dare rinnovata saldezza e democraticità alle istituzioni medesime.

3.2. Ordine giudiziario.

Altro ineliminabile tema di riforme istituzionali, in ragione della fondamentale funzione attribuita all'ordine giudiziario nel nostro ordinamento, come in ogni altro sistema fondato sul principio della supremazia del diritto, è rappresentato dall'insieme delle norme che regolano le funzioni, lo stato giuridico dei magistrati e l'organizzazione degli uffici.

La previsione contenuta nella VII disposizione transitoria della Costituzione è rimasta ancora inattuata, atteso che, se con leggi di settore sono state via via modificate molte parti dell'ordinamento giudiziario, è tuttavia mancata quella riforma integrale che, con unitaria visione dei problemi, potesse compiutamente realizzare e, se del caso, sviluppare i principi della Costituzione.

In sede di riforma integrale dell'ordinamento giudiziario dovrà tra l'altro valutarsi in che modo procedere ad una migliore organizzazione del pubblico ministero, per rendere questo istituto maggiormente aderente alle esigenze del nuovo processo penale, quali forme di effettivo ed efficace coordinamento nell'esercizio dell'azione penale debbano essere introdotte, da quali garanzie debbano essere assistiti i magistrati del pubblico ministero, secondo la stessa previsione costituzionale che consente una differenziazione tra giudici e magistrati del pubblico ministero, e se i sistemi di reclutamento, di formazione e di carriera di questi ultimi debbano essere gli stessi dei giudici o possano o debbano essere diversi.

E comunque tali sistemi sono attualmente oggetto di discussione anche per quanto riguarda i giudici, soprattutto sotto il profilo della idoneità a garantirne e ad accrescerne la professionalità.

Dal messaggio indirizzato alle Camere nel febbraio 1991, quando ho inviato la relazione della commissione di giuristi da me consultati, era stata già evidenziata l'esigenza di una totale riscrittura dell'intero ordinamento giudiziario, anche per consentire l'introduzione degli opportuni rimedi allo sviluppo pressoché automatico della carriera dei magistrati, sia giudici sia pubblici ministeri, e per consentire che il Consiglio superiore della magistratura possa riappropriarsi in modo effettivo e concreto di uno dei suoi compiti primari che è quello di garantire la qualificazione professionale dei magistrati.

Nella stessa sede è emersa la necessità di rivedere la normativa sul Consiglio superiore della magistratura, al fine di chiarirne i

compiti e le attribuzioni, per un più puntuale rispetto della riserva di legge, a tutela della garanzia dell'autonomia della Magistratura, dell'indipendenza del giudice e dei magistrati del pubblico ministero, nonché per meglio coordinare le funzioni del Consiglio con quelle del Ministro di Grazia e Giustizia.

Nell'affrontare il compito di queste riforme, il legislatore non potrà eludere il problema di verificare se in fatto trovi completa e generalizzata attuazione nel nostro ordinamento il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale, e, più in generale ancora, se nella complessa società moderna esista la possibilità stessa di dare attuazione a tale principio, o se un tale obiettivo possa essere raggiunto solo in presenza di una vasta e profonda riforma del sistema sostantivo penale che porti ad una estesa depenalizzazione.

È questa una indagine doverosa anche per dare adempimento alla raccomandazione adottata in materia nel 1987 dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa e per introdurre, ove dovesse risultare che non tutto il penalmente sanzionato è perseguibile nei tempi e nei modi prescritti, opportuni meccanismi che garantiscano che un potere, che tanto rilievo ha ai fini dell'azione di repressione dei fenomeni di criminalità e che tanta incidenza può avere sulla libertà e sulla dignità dei cittadini, venga esercitato secondo criteri uniformi e scelte trasparenti sottoposte ai controlli ritenuti compatibili.

Mi auguro che stiano maturando le condizioni nelle quali sia possibile, senza pregiudizi ideologici, realizzare appieno i principi fondamentali che debbono sorreggere il sistema giustizia e presiedere all'esercizio della funzione giudiziaria: la supremazia della Costituzione e della *legge scritta* del Parlamento, la certezza del diritto, l'indipendenza del giudice e la sua terzietà, l'attribuzione della funzione giurisdizionale al singolo giudice e non al corpo di cui esso fa parte, la sua esclusiva soggezione alla legge. Spero, in altre parole, che presto possa essere definitivamente superato il momento dei « contropoteri » politici, da taluni teorizzati sulla base della concezione del tutto particolare e decisamente obsoleta della cosiddetta « costituzione materiale ».

Rimane comunque il problema di una eventuale *rivisitazione* dell'intera materia, ivi compresi argomenti come quelli dell'obbligatorietà o discrezionalità dell'azione penale, disciplina della struttura del pubblico ministero e sua responsabilizzazione democratica.

3.3. Finanza pubblica.

Altro importante aspetto della vita concreta dello Stato, da rivisitare e da rimeditare, è quello della gestione della finanza pubblica. Se « motto » delle rivendicazioni di un sistema rappresentativo furono le famose parole « *No taxation without representation* », di fronte a voragini di disavanzo, a stillicidio di nuove spese, o di larghezza di favori, sarebbe forse il caso di mantenere fermo il vecchio, ma di adottare anche un nuovo motto: « *Nessuna spesa senza responsabilità nella gestione e nella copertura di essa* ». Salva la sovranità popolare nel campo della tassazione e nella programma-

zione generale della spesa, occorre ridare all'Esecutivo, sotto il controllo politico, ma senza la supremazia parcellare della tecnica emendatizia del Parlamento, il governo del bilancio e della finanza pubblica.

3.4. *Interessi diffusi e interessi collettivi.*

In una problematica generale di riforma, non possono non figurare i nuovi doveri e i nuovi diritti, sia collettivi, sia diffusi, che hanno acquistato particolare rilevanza nello « Stato sociale », nel disegno cioè di *welfare state* in cui, proprio per le sue finalità e caratteristiche, essi sono presi in speciale considerazione.

Nello Stato contemporaneo infatti, il singolo non è il solo centro di imputazione di diritti e di doveri, ma è inserito all'interno di un contesto sociale ed economico composto di ordinamenti particolari e intermedi che sempre di più acquistano rilevanza politica, cui corrispondono interessi collettivi dei singoli gruppi.

Il fenomeno si è oggi ampliato fino all'emersione dei cosiddetti « interessi diffusi », fra i quali spiccano quelli collegati alla « qualità della vita » e alla preservazione dell'ambiente naturale dall'inquinamento.

Il problema è stato avvertito dalla giurisprudenza e dalla dottrina nei paesi economicamente più sviluppati, con il riconoscimento del diritto di cittadini singoli o associati ad agire per la tutela di detti interessi.

Nel nostro ordinamento, i principi della Costituzione consentono di ampliare la partecipazione ai procedimenti decisionali di tutti coloro che vi possano risultare coinvolti.

Nella prospettiva dello Stato partecipativo e pluralista, la comunità popolare deve essere messa in grado di svolgere proficue iniziative di collaborazione e di integrazione con l'azione svolta dalla pubblica amministrazione. Un'apertura in questa direzione si è già avuta con la legge istitutiva del Ministero dell'ambiente, nonché con la recente fondamentale legge n. 241 del 1990, che favorisce l'introduzione di interessi secondari nel procedimento amministrativo e puntualizza l'*iter* procedurale dell'azione amministrativa, esaltando il principio della responsabilità del titolare del procedimento.

È auspicabile che tale orientamento legislativo venga ora ulteriormente sviluppato. Detto auspicio trovò accoglimento nei lavori della Commissione Bozzi, la quale volle prevedere una nuova disposizione da inserire tra il terzo ed il quarto comma dell'articolo 24 della Costituzione.

In questa categoria di « nuovi diritti », infine deve trovare collocazione e riconoscimento anche quello ad una corretta e veritiera informazione, come corollario inscindibile della libertà di espressione, che trova nella libertà di stampa la sua più alta manifestazione.

Il metodo delle riforme.

4.0. Le proposte delle forze politiche sui grandi temi delle riforme scendono, tuttavia, per molti aspetti, su binari paralleli destinati, ove non vengano operate le opportune convergenze, a non incontrarsi. Si è in sostanza determinata una situazione di paralisi della volontà politica riformatrice. Quando, perciò, durante le consultazioni a seguito della crisi del sesto Governo Andreotti, i rappresentanti di tutte le forze politiche mi espressero la convinzione che si dovesse procedere a superare questa posizione di stallo, presi la risoluzione, come espressamente dichiarai, di conferire all'onorevole Andreotti il mandato di ricercare se già all'interno delle forze che andavano a costituire il Governo « si potesse trovare un accordo naturalmente da offrire anche alle altre forze parlamentari, per avviare concretamente, almeno nei metodi, le riforme istituzionali ».

Come è noto, il nuovo Governo — ed io non potei come Capo dello Stato che prenderne atto — si assegnò il compito più limitato di coltivare alcune già iniziate riforme istituzionali, mentre non fu raggiunto l'accordo per fare del Governo stesso l'organo di proposizione di norme di modifica dell'articolo 138 della Costituzione.

D'altra parte, il problema delle riforme istituzionali, come già sopra l'avevo detto, rimane nella sua interezza, completezza ed ineludibilità, perché nasce dall'esperienza politica, economica, civile e sociale del quarantennio ed è riconosciuto come urgente da tutte le forze politiche e parlamentari. Da questa constatazione trassi l'idea di cui detti pubblico annuncio proprio a conclusione della crisi di Governo, di utilizzare il potere conferitomi dall'articolo 87, secondo comma, della Costituzione, di inviare un **messaggio** alle Camere del Parlamento.

L'articolo 138 della Costituzione rappresenta l'unica via legittimamente percorribile per riformare la nostra carta fondamentale. Ciò anche nell'ipotesi che la portata delle riforme da introdurre induca a ritenere necessaria una vera e propria fase costituente.

Su tale materia il Presidente della Repubblica non esprime alcuna personale preferenza per l'una o l'altra delle soluzioni politiche o tecniche — se mai di soluzioni tecniche si possa parlare — che possano essere adottate. Si tratta, infatti, di una scelta di competenza del Parlamento e delle forze politiche che lo compongono e, in istanza suprema, del popolo cui la sovranità appartiene.

Ma il Capo dello Stato ha il dovere indeclinabile di prospettare la necessità che qualunque procedimento venga prescelto, tenuto conto dell'importanza fondamentale delle opzioni che stanno di fronte alle forze politiche, **sia sempre garantita l'espressione della libera e sovrana volontà popolare**. Essa è l'autentico fondamento del nostro Stato, è il titolo di legittimazione giuridica della Costituzione stessa in cui sono racchiuse le norme fondamentali elaborate dall'As-

semblea Costituente, conformemente ad un mandato ispirato ai grandi valori di libertà, di democrazia e di giustizia sociale testimoniati dal sacrificio dei martiri della Resistenza e dei caduti della Guerra di liberazione, convalidato e ratificato dal voto popolare.

4.1. Nell'orizzonte della problematica vasta e complessa della riforma delle istituzioni della nostra Repubblica, in coerenza con i principi « naturali » di una moderna democrazia, accanto al tema della individuazione e della scelta delle materie e degli oggetti istituzionali cui l'impegno riformatore debba applicarsi, ed accanto al problema dei « modelli » che sia maggiormente utile ed opportuno adottare, e cioè degli istituti e procedure che occorra correggere, riformare o rifondare, in un disegno coerente ed organico, elaborato e radicato nella realtà viva della società italiana moderna, collegato ai suoi reali bisogni ed espressione dei valori più attuali, comuni e partecipati, si pongono i problemi del « metodo » per l'individuazione e la scelta di queste « materie ed oggetti », e quindi per l'elaborazione e l'adozione dei relativi nuovi modelli.

Il problema del « metodo », pertanto, è il problema non tanto dei criteri storici, politici, sociologici e culturali ed anche degli interessi economici, che debbono illustrare ed illuminare queste individuazioni e queste scelte, quanto dell'elaborazione e dell'adozione di « modelli », della ricerca di materie ed oggetti ed opzioni di valori ed interessi, posti come « fine » ontologico della riforma e da attualizzare, almeno nella prospettiva del loro sviluppo e della loro affermazione, in una legittima dialettica politica nella società ed in una dialettica produttiva di « beni » delle e nelle istituzioni pubbliche.

Ma il problema del « metodo » è anche problema della determinazione delle istituzioni, nuove o rifondate, delle norme da rinnovare o da emanare e delle procedure cui affidare sul piano istituzionale tale individuazione, tale scelta, e tale elaborazione, in un quadro unitario ed omogeneo, secondo una « progettualità » organica e coerente, per giungere ad adeguate soluzioni normative fondanti nuove ed arricchenti istituzioni e norme di condotta.

4.1.1. È questo, a ben vedere, forse il problema centrale e fondamentale del processo riformatore in atto, sotto il profilo non solo tecnico, ma anche storico, etico, politico e di autenticità dell'impegno riformatore che deve affrontarsi: problema storico, poiché, nella storia costituzionale delle Nazioni e anche del nostro Paese, non solo « che cosa » occorresse riformare, ma « chi » dovesse provvedervi, fu sempre questione essenziale.

La storia liberale e democratica del nostro Paese, e, del resto, l'intera storia del costituzionalismo europeo è ricca di controversie sul potere primigenio legittimato a fondare l'ordinamento dello Stato dei cittadini o del potere sovrano: il popolo attraverso un'assemblea costituente da esso « fondata e legittimata », il popolo direttamente, anche in collegamento con l'assemblea da esso eletta, o il « so-

vano » per atto unilaterale (le cosiddette « costituzioni *octroyées* » o anche quelle accordate contrattualmente, sulla base di un ipotetico contratto fra sovrano titolare primigenio della sovranità ed il popolo che veniva a parteciparvi o che concorreva alla titolarità, secondo alcuni, ovvero, secondo altri, al solo esercizio della sovranità stessa).

Non dimentichiamo il progetto ed il sogno dell'Assemblea Costituente nel corso del Risorgimento, come strumento della fondazione della Nazione in Stato unitario, progetto promosso e sogno vissuto con passione e sacrificio dalla parte più democratica del movimento per la Causa nazionale; non dimentichiamo, nella Germania dell'800, che ricercava l'unità della Nazione tedesca, per la sua ispirazione liberale e nazionale, frutto del clima patriottico della guerra contro Napoleone e che questa guerra sentiva come guerra popolare, nazionale e per la libertà, il moto che portò alla creazione della prima assemblea nazionale germanica nella chiesa di San Paolo a Francoforte sul Meno, anche se sfortunata e breve fu la sua vita e infruttuoso il suo esito.

Il problema del « metodo » è quindi un importante problema politico, ma anche giuridico-istituzionale, perché attiene alla « legittimazione » di un istituto e di nuove norme: poiché la scelta delle istituzioni e delle procedure, come più avanti compiutamente si dirà (corpo elettorale, attribuzione di funzioni costituenti alle Camere del Parlamento nazionale che si andranno ad eleggere o Assemblea Costituente, ed eventuale collaborazione-integrazione dell'iniziativa, dell'attività, della capacità decisionale di questi soggetti con il diretto intervento del corpo elettorale), con cui procedere alle « riforme », non è problema solo tecnico, ma problema etico-politico e politico in senso stretto. Problema etico-politico poiché attiene al concetto ed al contenuto etico della democrazia, non intesa semplicemente come tecnica per conciliare autorità e popolo, in una concezione in cui il regime di governo è caratterizzato dal governo delle « *elites* », anche se scelte o confermate dal popolo, ma come visione nella quale soggetto della democrazia, direi soggetto « manzoniano » della Storia e quindi della vita istituzionale, sociale, ed economica che caratterizza uno Stato democratico è il popolo, nelle sue varie espressioni: il corpo elettorale nell'ordinamento istituzionale, le chiese, le associazioni, i sindacati dei lavoratori e le associazioni degli imprenditori, le università, le cooperative e le altre forme di libero associazionismo sul piano della società civile.

Quanto ho affermato potrà ritenersi appartenere all'ambito astratto della scienza politica; *ma esso invece appartiene oggi, molto concretamente, alla realtà della politica attuale*, appartiene cioè al problema della dislocazione delle forze politiche, economiche e sociali, al loro essere presenti nella società, alla volontà, non diversa talvolta nella maggioranza e nell'opposizione, di voler tutto prevedere e *contrattare* per quanto attiene al governo del Paese.

L'attribuzione quindi alle assemblee rappresentative o al popolo inteso come corpo elettorale, in vario grado di combinazione anche tra « decisione rappresentativa » e « decisione diretta », non è un problema di semplice ingegneria costituzionale, **ma un problema che**

attiene al modo etico e politico e non solo tecnico, di concepire la democrazia, lo Stato, la vita sociale, la stessa Storia. Alessandro Manzoni, indicando come soggetto della sua « storia », che era storia vera di uomini concreti, non solo Spagna, Francia ed Impero, ma Renzo, Lucia, Fra' Cristoforo, l'Innominato, il Cardinale Federigo Borromeo, Don Abbondio ed anche, mi sembra appropriato citarlo, l'Azzecagarbugli; le masse che saccheggiarono i panifici di Milano e l'umanità dolorante e morente nei lazzaretti degli appestati, creò il primo « romanzo democratico » dell'Italia moderna, in coerenza con il suo essere cattolico per impegno religioso e spirituale, e liberale per impegno civile e « religioso ».

E lo scontro tra le due ipotesi procedurali o sul grado di combinazione di esse è scontro non solo tra scuole di pensiero scientifico, ma scontro concreto tra sistemi di potere e tra la concezione di fondazione ed uso democratico del potere medesimo.

4.1.2. In materia di metodo, il primo problema, non solo storico-pratico, ma anche di valore, affonda le sue radici tanto nella storia del costituzionalismo, antico e moderno, quanto, come già detto, sul piano politico-istituzionale, nella realtà concreta della nostra società fra « rappresentanza » e « popolo », come sedi privilegiate del processo non solo politico, ma istituzionale delle riforme, il problema di una distinzione fra metodo, per ridurre la semplificazione agli estremi, « decisionale » da un lato, e « compromissorio o contrattualistico » dall'altro, per l'elaborazione e l'attuazione del disegno riformatore.

4.1.3. Si può ben dire che il problema delle riforme sia quindi intimamente collegato al problema del governo nel nostro Paese ed alla concezione che si ha delle linee attraverso cui esso si deve sviluppare nella sua vita democratica e culturale. Dovrà essere quindi nostro dovere e nostra cura saper cogliere, evidenziare e tenere in conto queste questioni e le implicazioni che esse pongono per i rapporti fra i vari poteri.

Un primo tipo di riformismo è quello che ritiene che la Costituzione del 1948 sia tuttora pienamente valida, anche nella sua parte istituzionale, e che occorra perciò soltanto limitarsi ad alcune opportune ed essenziali, nel senso di limitate, correzioni. Un altro riformismo si domanda invece se la Costituzione — fatto naturalmente salvo il suo grande valore storico e direi *simbolico e sacrale*, soprattutto per quanto attiene alla parte relativa ai principi fondamentali riguardanti i diritti e le libertà dei cittadini — nella parte in cui vengono disciplinati i pubblici poteri sia ancora valida o non vada invece adeguata ai reali bisogni istituzionali dell'attuale società italiana ed alla domanda, che sempre più prepotentemente si alza da essa, in relazione alle sue obiettive esigenze economiche, sociali e civili ed a tutti i livelli, di « governo », democratico, di diritto, garantito e responsabile, ma di governo.

Così, la differenza fra il privilegiare la sede della « rappresentanza » e la sede dell'« intervento popolare diretto » corrisponde non solo, al limite, a due diverse configurazioni della democrazia, ma al

convincimento che il confronto e la dialettica in una assemblea siano più agibili ed utili che non il confronto e la dialettica nel corpo elettorale a livello di società. Tale differenza si collega inoltre da un lato ad una logica « contrattualistica », « consociativa » e « compromissoria » della politica e specificatamente della *pratica di governo* a livello di esecutivo, di legislativo e di amministrazione, che si contrappone a quella del « confronto », e cioè quella della normale convenienza, ma anche della piena legittimità delle decisioni in base al principio di maggioranza: ritorna a ben vedere il discorso della legittimità o preferenzialità del principio maggioritario in alternativa a quello « contrattualistico » e « compromissorio ».

Il Presidente della Repubblica non può esprimersi qui per l'una o per l'altra concezione del riformismo: non gli compete, almeno in questa fase. Egli, peraltro, pur rievocando quanto il metodo compromissorio sia stato imprescindibile e prezioso in periodi cruciali della vita democratica del nostro Stato e della nostra comunità, non può non sottolineare la piena legittimità, nella doverosa ricerca del più ampio consenso, del « principio maggioritario » e del suo carattere di ordinamento del processo democratico e della propensione ad esso legata a conferire un certo grado di preminenza alla sovranità popolare. Ciò anche per effetto del venir meno, oggi, della *conventio ad excludendum* e della corrispondente e compensativa *conventio ad consociandum*, per cui si è avuto in passato insieme un regime di responsabilità con potere, di responsabilità senza potere, di potere con responsabilità ed anche di potere senza responsabilità, di « governo senza opposizione » e di « opposizione con attribuzione di governo », con nello sfondo rilevanti riferimenti a sistemi politico-militari contrapposti.

4.2. Da un punto di vista teorico le strade conformi alla Costituzione, per addivenire ad un dibattito, ad un confronto e ad una decisione in tema di riforme istituzionali, sono fondamentalmente tre:

a) l'esercizio da parte del Parlamento, di quello attuale o da parte delle Camere che si andranno ad eleggere, del potere di adottare leggi di revisione costituzionale o altre leggi costituzionali in forza e con la procedura prevista nell'articolo 138 della Costituzione, e la eventuale partecipazione referendaria del popolo contemplata dalla stessa disposizione;

b) attribuzione da parte delle Camere in funzione ad esse medesime, o alle Camere che verranno ad essere elette dopo di esse, di veri e propri poteri costituenti, e cioè del potere non vincolato nel suo esercizio dalle procedure dell'articolo 138 della Costituzione, di modificare le norme costituzionali o di approvarne altre con procedure più snelle rispetto a quelle previste e disciplinate dal citato articolo 138;

c) elezione di una Assemblea Costituente dotata di veri e propri poteri costituenti e quindi senza limitazioni procedurali o di merito derivanti dalla Costituzione vigente. Questa Assemblea Costi-

tuyente procederebbe quindi all'approvazione di leggi costituzionali, modificative o integrative della Costituzione vigente, nelle forme proprie della legislazione ordinaria, salvo, come si vedrà più appresso, l'eventuale intervento del popolo in una delle forme di *referendum* ipotizzabili.

4.2.1. In relazione a questi tre modelli deve però tenersi a mente che:

a) né l'attribuzione alle future Camere, né l'autoattribuzione alle attuali Camere, di poteri di revisione o di approvazione di leggi costituzionali con procedure diverse, ad esempio semplificate nei *quorum* o nell'obbligo della doppia lettura o nei termini temporali attualmente previsti per una approfondita « meditazione » della opportunità della revisione, **può avvenire se non con la rigorosa e piena osservanza dell'articolo 138 della Costituzione nonché, per quanto attiene all'eventuale perfezionamento delle deliberazioni parlamentari con voto popolare, nelle forme del referendum confermativo, previsto dalla stessa norma.**

Del rispetto di queste procedure e dell'osservanza di queste norme, il Presidente della Repubblica ha la coscienza di dover essere e sarà il necessario garante;

b) dovrà attentamente valutarsi, come parte della dottrina costituzionalistica ritiene, essendo il potere di revisione costituzionale o di approvazione di nuove leggi costituzionali previsto dall'articolo 138 della Costituzione, non un « *potere costituente* », ma un « *potere costituito* », se esso non trovi nel suo esercizio non solo il limite sostanziale esplicito (articolo 139 della Costituzione), *ma anche altri limiti sostanziali impliciti*, connessi ai principi strutturali del nostro ordinamento costituzionale, così come approvato dall'Assemblea Costituente nel 1948: ad esempio il principio del bicameralismo e forse anche quello del bicameralismo così detto *paritario*, il limite della forma di governo parlamentare nella forma classica, come adottata dal nostro costituente; ciò che sarebbe certamente di ostacolo all'introduzione nel nostro ordinamento, con una semplice legge di revisione costituzionale, non solo di un regime presidenziale, ma anche di regimi che, inquadrando in un procedimento « automatico » per effetto del voto popolare o di diretta espressione parlamentare la nomina del Capo dell'Esecutivo, implicino la soppressione della funzione di arbitro e garanzia che si volle propria del Presidente della Repubblica e che ne giustificò l'adozione dell'istituto: Capo dello Stato;

c) la scelta della via dell'elezione di una Assemblea Costituente richiede una disciplina — peraltro già sperimentata e collaudata nel regime provvisorio e transitorio in vigore in Italia tra il 1945 e il 1948 — dell'esercizio della funzione ordinaria legislativa da parte del Governo, non potendosi per motivi di tempo e di « qualità dell'impegno » gravare l'Assemblea Costituente dell'esercizio di dette funzioni legislative ordinarie — neanche in forma di delega o di legge di convalida dei decreti-legge del Governo — e inoltre una disciplina

del modo con cui l'Assemblea Costituente eserciterà le funzioni di indirizzo e controllo sul Parlamento che sono connaturali anche ad un regime parlamentare « attenuato » e che da esso dovrebbero essere opportunamente e necessariamente attribuite;

d) anche il conferimento di « *poteri costituenti* » ad una Assemblea costituente deve passare necessariamente non solo attraverso la procedura dell'articolo 138 della Costituzione, ma anche attraverso una procedura rinforzata che, per dare *legittimazione politica*, e forse anche istituzionale, all'Assemblea stessa, preveda comunque *la conferma della legge costituzionale* istitutiva dell'Assemblea Costituente, e ad essa conferente poteri costituenti, *per mezzo del referendum confermativo popolare previsto dal citato articolo 138 della Costituzione*: e ciò qualunque sia la maggioranza che sull'eventuale testo approvato si sia raccolta in entrambe le Camere, un *referendum* quindi non eventuale, facoltativo e su richiesta, ma obbligatorio e d'ufficio.

Infatti, solo così si può aprire, ad avviso del Capo dello Stato, una vera e propria fase costituente, come processo popolare sovrano di rifondazione dei propri ordinamenti; e ciò perché l'ordinamento costituito si fonda anch'esso su una norma fondamentale ad esso preventiva e ad esso sovraordinata: il « **principio della sovranità popolare** », principio « attuale » storicamente ad ogni popolo, principio coesistente al concetto stesso di Repubblica e di Stato democratico, « norma », strumento riconosciuto nel nostro essere Stato democratico per il fatto normativo in sé del rovesciamento della dittatura e della monarchia, della lotta di resistenza e della guerra di liberazione, del *referendum* istituzionale e della scelta per una nuova costituzione attraverso una Assemblea Costituente eletta a suffragio universale, libero, diretto e segreto e con il sistema proporzionale da parte del popolo italiano, per di più in una fase di transizione, per l'assenza di un regime costituzionale definito e stabile, avendo il precedente regime derivante dallo « statuario » e dal « fascista » perduto ogni residua legittimità e legittimazione ed essendo stato surrogato da un regime provvisorio che aveva come riferimento anche lo stato armistiziale e di controllo alleato;

e) con la procedura prevista dall'articolo 138 integrato o convalidato da un voto popolare, nella forma di un *referendum* confermativo obbligatorio, si potrebbero attribuire poteri costituenti e non di mera revisione costituzionale anche alle Camere ordinarie che andremo ad eleggere allorché le attuali Camere saranno disciolte ma ove si ritenesse esservi ancora lo spazio temporale sufficiente, anche alle attuali Camere, che sono state elette con questo mandato ancorché implicito ed inespresso; naturalmente, trattandosi in questo caso di esercizio di « potere costituente » e non di esercizio di « potere costituito », esse potrebbero statuire anche in deroga ai limiti espressi od inespressi, che si ritenessero esser contenuti nella Costituzione del 1948, e a cui ho prima accennato.

Anche di questi principi il Presidente della Repubblica dichiara che sarà assoluto garante e ne chiederà il rispetto con tutti i suoi poteri.

4.3. I tre fondamentali modelli sin qui illustrati hanno però bisogno di sviluppo, precisazioni ed osservazioni, in parte comuni, in parte relative ad uno od a due di essi, in particolare per quanto attiene alla scelta del sistema per la elezione degli organi chiamati ad assolvere al compito di procedere alla riforma delle istituzioni.

4.3.1. Qualora si ritenesse di affidare alle Camere la missione di provvedere alle riforme istituzionali secondo la procedura aggravata prescritta dall'articolo 138 della Costituzione, non vi sarebbero modifiche da apportare alle norme in esso contenute, salvo quelle relative alla previsione come non facoltativa, ma obbligatoria e necessaria, di un *referendum* confermativo.

4.3.2. Diversi i problemi invece che occorrerebbe affrontare qualora si affidasse alle Camere e non ad una Assemblea Costituente la missione di provvedere alle auspiccate riforme con una procedura semplificata ed alleggerita rispetto a quella dell'articolo 138. In questo caso infatti sarebbe opportuno, anche per compensare l'affievolimento della rigidità della Costituzione in vigore causato dall'alleggerimento della procedura di revisione:

a) limitare nel tempo il mandato conferito e la speciale competenza a provvedere alle riforme con una procedura di revisione diversa, cioè alleggerita e semplificata in termini procedurali, temporali e di maggioranza, rispetto a quanto disposto in via ordinaria dall'articolo 138 della Costituzione;

b) prevedere ai fini dell'economia dei lavori, sia in senso temporale che in senso di merito, un qualche raccordo tra le Commissioni che nelle due Camere sarebbero competenti ad elaborare i progetti di riforme ed a riferire su di essi alle Assemblee;

c) decidere se, sempre a compensazione dell'affievolita rigidità della Costituzione e della semplificazione ed alleggerimento delle procedure di revisione, quali previste attualmente dall'articolo 138 della Costituzione, non sarebbe conveniente prevedere, come sopra si è detto, comunque almeno nel caso che non si raggiunga in ciascuna Camera la maggioranza di due terzi dei membri assegnati a ciascuna di esse, ancorché si raggiunga la maggioranza assoluta dei voti, non come facoltativo e su richiesta, ma come obbligatorio e necessario, un *referendum* confermativo delle deliberazioni adottate dalle due Camere.

4.3.3. Rispetto ai suddetti modelli una scelta che potrebbe essere fatta è quella a favore di una configurazione delle Commissioni interne a ciascuna Camera simile a quella prevista dall'articolo 36, comma 2, del Regolamento del Senato, a norma del quale, dopo una prima deliberazione di indirizzo da parte delle Assemblee, le Commissioni assumono funzioni redigenti, riservando alle Assemblee esclusivamente il voto finale senza possibilità di emendamenti.

4.3.4. Del tutto semplificati risulterebbero i problemi tecnico-giuridici e politici qualora si addivenisse invece ad una scelta radicalmente diversa: la scelta della convocazione di una Assemblea Costituente, così come proposto da ultimo, con grande decisione ed esemplare chiarezza, da un eminente membro del Parlamento, il deputato Martinazzoli: non rimarrebbe qui che il problema di stabilire la durata del mandato costituente ad essa affidato. Non vi sarebbe da affrontare il problema della unicità o pluralità, ed in questo caso di raccordi, delle Commissioni preparatorie o redigenti, e dei loro poteri, dovendosi naturalmente prevedere, nell'ambito dell'unica Assemblea Costituente, un'unica commissione o con sola competenza referente od anche con competenze redigenti, sulla base di risoluzioni di indirizzo nelle singole materie e sui singoli oggetti sottoposti a revisione da parte dell'Assemblea.

Rimarrebbero da risolvere come sopra già accennato:

a) se sottoporre a convalida popolare in un *referendum* confermativo il conferimento dello speciale mandato costituente, prevedendolo come fase finale necessaria ed obbligatoria della procedura, naturalmente *ex* articolo 138 della Costituzione, cui occorrerebbe fare sempre ricorso per l'approvazione di una specifica legge costituzionale necessaria per istituire, attribuire la speciale competenza « costituente » e disciplinare, almeno nei principi, l'elezione dell'Assemblea Costituente;

b) se sottoporre a *referendum* confermativo, eventuale e opzionale in relazione a ristrette maggioranze raggiunte, o invece comunque obbligatorio e necessario, le deliberazioni delle Camere per dare ad esse il valore di nuove norme costituzionali;

c) se prevedere, a maggiore esaltazione della sovranità popolare, come necessari entrambi i *referendum*, con il primo dei quali il popolo sovrano conferirebbe alla nuova Assemblea il mandato costituente e con il secondo ne convaliderebbe i risultati;

d) se con riferimento ai problemi relativi alla gestione del regime costituzionale, provvisorio ed interinale, affidare al Governo l'esercizio della funzione legislativa ordinaria, con l'individuazione delle forme di indirizzo e controllo da parte dell'Assemblea Costituente. Si consideri che questa soluzione avrebbe il beneficio di un collaudo già fatto di questo modello negli anni dal 1946 al 1948 e della lunga esperienza che in questo periodo si è maturata in proposito.

4.3.5 Per quanto attiene al popolo, primo soggetto, per autorità e « naturalezza », del procedimento di riforma istituzionale, la sua partecipazione al processo riformatore può essere ipotizzata nelle seguenti forme, ovviamente da introdurre, per quelle nuove, con leggi costituzionali:

a) *referendum di indirizzo*: con un'iniziativa popolare qualificata o con l'appoggio e la partecipazione anche di altri soggetti pubblici, si sottoporrebbero al corpo elettorale, per materie ed og-

getti omogenei chiaramente individuati, schemi contenenti principi e criteri direttivi cui l'istanza rappresentativa dovrebbe attenersi nella elaborazione dei progetti di riforma. Si tratterebbe cioè di una specie di « delega di principi » la cui osservanza da parte dell'istanza rappresentativa potrebbe anche essere garantita in una qualche forma dal Presidente della Repubblica, da solo o eventualmente in concorso con la Corte costituzionale;

b) referendum *di investitura*: il conferimento alle prossime Camere delle funzioni di revisione costituzionale *potrebbe*, ed a mio avviso anche ad una Assemblea Costituente *dovrebbe*, essere approvato dal popolo, sottoponendo ad esso obbligatoriamente e d'ufficio la legge costituzionale *ex* articolo 138 con la quale si dovrebbe conferire ad esse o ad essa il mandato « *a riformare* »;

c) referendum *ordinario*: confermativo, nelle stesse forme e negli stessi modi previsti dall'articolo 138 della Costituzione.

Considerata l'importanza politica e direi civile e morale che la nuova fase riformatrice ha per i cittadini, tale forma di intervento popolare appare al Capo dello Stato totalmente inadeguata ed insufficiente, a riguardo sia delle attese della pubblica opinione, sia delle esigenze di legittimazione dei nuovi istituti;

d) referendum *propositivo*: secondo una interpretazione che di questo modello è stata data, la procedura si dovrebbe svolgere in tal senso: una certa aliquota di elettori sarebbe legittimata a proporre all'istanza rappresentativa uno o più schemi normativi (nel nostro ordinamento vi è già l'istituto dell'iniziativa popolare delle leggi), e qualora tali schemi, dopo un esame da parte di dette istanze, non fossero approvati, ma ottenessero almeno una minoranza qualificata, essi dovrebbero essere sottoposti al voto popolare e se ottenessero la maggioranza diventerebbero leggi;

e) referendum *confermativo*: i progetti di revisione della Costituzione sarebbero sottoposti al voto popolare, qualunque sia la maggioranza ottenuta in sede parlamentare;

f) referendum *approvativo*: è il tipo di partecipazione popolare che, insieme al referendum propositivo, suscita le maggiori riserve anche se essi non sono eguali nel significato e negli effetti.

Si dovrebbero sottoporre, ove si adottasse tale istituto, al voto popolare non solo i progetti approvati in sede parlamentare, ma anche quelli che pur non approvati abbiano ottenuto voto minoritario ma qualificato da un certo *quorum*.

4.3.6. Nei confronti di tutti i modelli e delle procedure ipotizzate, vale però una esigenza che è esigenza di chiarezza, trasparenza e genuinità della volontà costituente, vuoi espressa da Assemblee: « *sovrani legali* » per mandato del « *sovrano reale* », il popolo, vuoi espressa in una qualche forma — si dirà più compiutamente appresso — direttamente dal « *sovrano reale* » medesimo.

Questa esigenza è stata avvertita in forma negativa da coloro che criticarono, agli albori del dibattito su « rappresentanza » e « istituti di democrazia diretta », l'adozione di questi istituti, perché

affermarono che il popolo poteva essere sedotto o costretto, nell'espressione della sua volontà affermativa, da una non « onesta » formulazione del quesito referendario, che ad esempio in un unico documento sottoposto alla deliberazione popolare, comprendesse soluzioni non gradibili con altre norme invece auspiccate dal favore popolare ad esso accattivanti.

Per questi motivi, ed anche al fine di una ordinata, responsabile e consapevole partecipazione del popolo agli eventuali *referendum* ed al fine di garantire genuinità e chiarezza alle scelte popolari, *occorrerebbe sforzarsi di elaborare ed adottare proposte di riforma distinte tra di loro per materie definite ed oggetti individuati*, e ciò vale anche in ordine al modo di procedere delle stesse Assemblee rappresentative, Camere ordinarie ed Assemblea Costituente, nel loro interno.

4.4. Come accennato più sopra, uno degli oggetti della riforma istituzionale ed uno degli argomenti più ampiamente dibattuti dai partiti, nella società civile e nella dottrina è il problema dei sistemi elettorali, visti sia sul piano della *sostanza delle riforme*, che sul piano appunto del *metodo*.

4.4.1. Incombenti sono i doveri, precise e vincolanti le responsabilità, definiti ed incisivi i poteri del Presidente della Repubblica in ordine alle eventuali modifiche delle leggi elettorali vigenti per l'elezione della Camera dei deputati e per l'elezione del Senato della Repubblica, modifiche che si volessero adottare nella legislatura in corso. A questo proposito, particolarmente urgente appare, come ebbe a dire il Presidente Andreotti presentando alle Camere l'attuale Governo, l'adeguamento della legge elettorale del Senato della Repubblica, che porti il numero dei collegi a coincidere con il numero dei Senatori, come deve necessariamente essere strutturato un sistema che prende le mosse dal principio uninominale, sia pure con le correzioni proporzionalistiche che sappiamo.

4.4.2. Il primo problema in materia è quello posto in ordine alle eventuali riforme della legge elettorale vigente per l'elezione della Camera dei deputati, da chi ritiene che la riduzione dei voti di preferenza esprimibili da una pluralità ad uno solo, determini — ove non si adottino correttivi su altri piani — possibili inconvenienti nell'espressione della volontà popolare.

Sembra che rimedio a tali inconvenienti si voglia ricercare in una ridefinizione delle circoscrizioni, aumentandone il numero e diminuendone la dimensione territoriale, e con l'istituzione di un più ampio collegio unico nazionale cui imputare un maggior numero di seggi per la più ampia utilizzazione dei resti, in modo tale da compensare, in omaggio al principio della proporzionale che si vuole salvaguardare, l'incidenza in senso maggioritario della riduzione del numero dei candidati che si eleggerà in ogni circoscrizione.

4.4.3. Nulla il Presidente della Repubblica avrebbe da obiettare ad una siffatta riforma, sempre che in essa non venga compreso altresì il ristabilimento, anche ad un livello minimo, della pluralità

dei voti di preferenze, contro la quale pluralità si è espresso l'elettorato, con l'abrogazione delle relative norme per effetto dei risultati del referendum abrogativo del 9 giugno 1991.

4.4.4. Il Presidente della Repubblica, in quanto garante politico-istituzionale dell'ordinamento costituzionale e quindi del corretto funzionamento degli istituti previsti dalla Costituzione e quindi anche del risultato del referendum abrogativo, si opporrebbe doverosamente, con l'esercizio dei poteri a lui espressamente conferiti dalla carta fondamentale, ad ogni iniziativa in contrasto con i risultati del referendum e per ciò stesso in contrasto con il principio del dovuto rispetto della volontà e della sovranità popolare.

4.5. In modo sensibilmente, anche rispetto alle competenze in questa o altra sede del Capo dello Stato, diverso si pone il problema generale della scelta fra i vari sistemi elettorali.

4.5.1. I sistemi elettorali come è noto si dividono in due grandi categorie: i sistemi elettorali proporzionali e quelli non proporzionali, con soluzioni miste che possono consistere nell'attribuzione di premi di maggioranza alle maggioranze relative o minoranze più forti o con l'introduzione di sbarramenti cioè di livelli minimi di voti senza raggiungere i quali non si è ammessi alla ripartizione dei seggi.

La preferenza tra i due sistemi può derivare dal diverso concetto che si ha della funzione del sistema rappresentativo. C'è infatti chi ritiene che il sistema elettorale abbia come funzione preminente quello appunto di eleggere rappresentanze in grado di rappresentare nel modo più ampio possibile lo spettro degli interessi, dei valori e delle opinioni della società, al fine di combinarli e proiettarli a livello di attività di governo, in modo mediato e contrattuale, e chi invece ritiene che il sistema elettorale debba portare all'elezione di rappresentanze che siano strumento utile e idoneo per adottare decisioni di governo.

Nel Regno Unito ed in Francia, ad esempio, prevale quest'ultima concezione, mentre nel nostro Paese, così come in Belgio, prevale una concezione diversa.

L'adozione dei sistemi proporzionali è tipica tra l'altro delle società in evoluzione, nelle quali non si è ancora raggiunta omogeneità di base e vi è ancora una forte divaricazione di valori e di interessi, nonché in quei periodi storici nei quali le società che si trovano in una fase costituente sono impegnate a fondare le loro più idonee strutture costituzionali.

Il sistema elettorale teoricamente migliore, o almeno il più duttile, potrebbe essere quello che, nel costituire la « rappresentanza », riesca a conciliare la più vasta rappresentazione possibile dei valori, degli interessi della società con le esigenze della formazione delle maggioranze che decidano, in quanto lo Stato esiste per assicurare il governo del Paese e le sue istituzioni sono costituite per poter prendere delle decisioni e non esclusivamente per garantire dibattiti nei quali siano rappresentati valori e interessi e ci si limiti a formulare voti e progetti.

Questo grado di combinazione e di conciliazione di ciò che i due sistemi vogliono esprimere e raggiungere può essere vario; ognuno dei due sistemi è peraltro compatibile con la democrazia e dipende dalle circostanze e dalle necessità storiche che si predilige una concezione più *dialettica* o più *decisionista* del sistema democratico.

In un solo caso, invece, i principi democratici postulano tassativamente come preferenziale il sistema proporzionale, e nel senso più ampio: quando si tratti di eleggere assemblee rappresentative munite di poteri costituenti o quand'anche si tratti di eleggere assemblee rappresentative ordinarie conferendo ad esse poteri speciali di revisione della Costituzione.

Poiché gli ordinamenti costituzionali, per avere vigenza effettiva basata su un reale, ampio ed effettivo consenso, nelle assemblee costituenti ed anche in quelle assemblee dotate di poteri paracostituenti, specie ove non si preveda in modo prevalente l'integrazione della volontà della rappresentanza con quella del corpo elettorale attraverso l'uso di strumenti di democrazia diretta, *il valore da prendere in considerazione in via primaria è quello della più ampia rappresentanza possibile degli interessi e dei valori di tutta la comunità.*

Deve ritenersi che al Presidente della Repubblica, in questo caso, incombano doveri specifici e spettano funzioni particolari di garanzia, affinché questo principio del rispetto della sovranità popolare venga pienamente rispettato.

Diverso è il caso in cui Camere ordinarie siano dotate, *non di poteri costituenti*, ma di *poteri costituiti* per la sola revisione dell'ordinamento costituzionale. Per assicurare la maggiore rispondenza del potere di revisione alla sovranità popolare si possono adottare anche altri meccanismi, quali la doppia lettura, le maggioranze qualificate, i *referendum* popolari approvativi.

Il Presidente della Repubblica adempierà anche in questo caso ai suoi doveri di garante dell'ordinamento costituzionale e di quel principio della sovranità popolare che è la « norma fondamentale », originaria e fondante dello Stato democratico.

4.6. Sembra ora utile riferire in termini storici e « tecnici », per completezza di esposizione, per ogni utile valutazione politica ed a chiarimento di quanto fin qui detto, quale fu lo stato e l'oggetto delle trattative in materia di riforme istituzionali durante l'ultima crisi di governo dell'aprile scorso, che si concluse con il cosiddetto concordato « sfilamento della questione relativa alle riforme istituzionali » dal tavolo delle trattative dei partiti che avevano manifestato l'intenzione di ricostituire sia il Governo di coalizione, sia la maggioranza parlamentare per sostenerlo.

4.6.1. Durante le trattative per la soluzione della crisi dell'aprile 1991 e in parallelo ad esse, si ebbero numerosi contatti, scambi di elaborati, confronti di tesi ed idee tra esponenti della progettata maggioranza, alla ricerca di una soluzione, cui ritenne di non mancare un tentativo di contributo lo stesso Presidente della Repubblica, sia per il valore generale istituzionale dei problemi di cui si cercava una soluzione, sia perché il Capo dello Stato è il « commis-

sario della crisi » ed ha il dovere di agevolarne la soluzione, secondo le indicazioni raccolte nelle consultazioni: indicazioni che erano unanimi nel ritenere urgente e necessario affrontare il problema delle riforme istituzionali; e ciò anche perché il Capo dello Stato ha sempre manifestato il proprio giudizio: essere cioè ormai necessario provvedere ad una seria riforma delle istituzioni, per superare le ricorrenti crisi del sistema di governo, non meno che le insufficienze e le disfunzioni dell'amministrazione della giustizia, dell'ordine e della sicurezza pubblica, dei conti pubblici dello Stato, nonché per soddisfare le esigenze naturali ed insopprimibili di sviluppo di un Paese che è cresciuto ed ancora più vuole crescere in libertà e benessere, in una Europa moderna.

4.6.2. Nel corso delle trattative per la formazione del Governo furono elaborati sugli argomenti fin'ora qui trattati una serie di schemi, che nella loro semplicità erano ben rappresentativi delle varie posizioni e che furono utile strumento di confronto. (1)

4.6.3. Come è noto, le trattative tra le parti politiche impegnate a ricostituire il Governo di coalizione e la maggioranza parlamentare che lo avrebbe dovuto sostenere non approdarono su questo tema ad un qualche risultato di rilievo.

Tesi dirimente fu quella relativa al rapporto tra deliberazioni assembleari e *referendum* popolari in materia di riforme istituzionali. Si sostenne da una delle parti politiche che a *referendum* popolare, e precisamente confermativo, dovessero, anche obbligatoriamente, sottoporsi — e caso mai solo ed esclusivamente — le deliberazioni o i progetti adottati dalle Assemblee rappresentative, eventualmente per schemi separati in relazione a materie individuate e ad oggetti definiti, e da altra parte politica, sottoporsi invece al voto popolare nella forma del *referendum* deliberativo o approvativo, per ogni materia individuata ed oggetto definito ad esempio i modi di elezione del Capo dello Stato o altre questioni relative alle forme di governo, non solo la proposta o le proposte che avessero ottenuto la maggioranza, ma anche, ove maggioranza qualificata o meno non si fosse raggiunta, quei progetti che avessero nelle Assemblee raccolto una « minoranza qualificata » di voto, (ad esempio il 25 per cento). Si prospettò anche la tesi che il secondo progetto, quello minoritario, purché avesse ottenuto analoga minoranza qualificata, dovesse essere sottoposto a *referendum* deliberativo insieme ed in alternativa al progetto maggioritario. Non fu possibile accordarsi né sui modelli di riforma né sulle procedure di revisione e l'argomento fu « sfilato » dal tavolo delle trattative.

4.7. Gli eventi della crisi portarono al fallimento di questa parte delle trattative, il dibattito politico e culturale che la precedette e che la seguì e che è tuttora in corso dimostrano, come il punto

(1) Gli schemi che sono stati elaborati durante la trattativa per la soluzione della crisi di Governo sono contenuti in un'appendice al messaggio.

centrale della questione istituzionale risieda, oltre che nella prospettazione di modelli diversi in materia di « forma di governo », su questioni essenziali di procedura, e cioè sul rapporto tra « sovrano reale », cioè il popolo, e « sovrano legale », cioè le Assemblee rappresentative, ordinarie o straordinarie, al di là del fatto che esse siano dotate o meno di poteri normali o speciali.

* * *

CONCLUSIONI.

5.0. Prima di concludere questo messaggio, vorrei rivolgere il mio pensiero anche a tutta la comunità italiana nel mondo, ai nostri connazionali all'estero privi, purtroppo, ancora della possibilità di esercitare lo *ius activae civitatis* senza esporsi alle gravi spese di viaggio e di soggiorno nelle occasioni elettorali.

Colgo questa occasione per sollecitare l'esame dei progetti di legge giacenti presso le Camere, onde risolvere un problema che nei miei incontri con i nostri connazionali all'estero ho constatato sentitissimo.

Signori del Parlamento,

la richiesta di riforme istituzionali, di nuovi, moderni e più efficienti ordinamenti e procedure, non è quindi una richiesta solo « politica » o tanto meno « di ingegneria costituzionale », ma è una richiesta civile, morale e sociale di governo, di libertà, di ordine, di progresso da parte della gente comune; ed è una richiesta da parte di quei gruppi e di quei settori dirigenti del sistema politico, economico, culturale che avvertono come dinnanzi alle incalzanti scadenze europee, all'inadeguatezza dell'amministrazione, alle carenze e lentezze della giustizia, al dissesto della finanza pubblica, l'Italia corra il rischio di perdere o di vedere insidiato il posto che si è meritatamente conquistato nel concerto delle Nazioni.

Certo le riforme istituzionali non sono, di per sé, la soluzione di tutti questi mali o la garanzia assoluta avverso questi pericoli. Ma in una società moderna, anche proprio perché società di mercato, società pluralista di competizione che vive di confronto e di dialettica, più che mai è necessario un Parlamento efficiente nelle sue funzioni di legislazione e di controllo, ma anche un Governo che governi ed una amministrazione che amministri, un giudice che giudichi, secondo diritto certo ed effettivo; proprio in una società come questa, che per vivere in libertà deve essere regolata dal diritto — perché libertà e regola del diritto sono valori fra loro non scindibili — è necessaria la certezza del diritto, che vuol dire prontezza e chiarezza nel legiferare, ognuno al proprio livello e nel proprio ambito territoriale, Governo con responsabilità e responsabilità con Governo, giudici liberi, indipendenti ed imparziali.

Ma nessuna riforma istituzionale ha mai da sola risolto i problemi di una società: a questo fine, è necessario l'impegno della

società stessa, a tutti i livelli: le istituzioni sono uno strumento non sufficiente senza una aperta volontà politica e civile; ma sono uno strumento necessario che deve essere adeguato allo scopo.

Una sola opera di ingegneria costituzionale, infatti, per quanto avveduta, intelligente e lungimirante, non molto potrebbe ai fini di un mutamento profondo del modo di essere e di operare di uno Stato moderno, se non si combinasse con una reale *metanoia* del modo di fare politica, che coinvolga partiti, movimenti, cittadini, gruppi, ed insieme rinnovi concezioni, mentalità ed abitudini.

In una società politica moderna, complessa, aperta, dinamica, liberale come la nostra, *metanoia* della politica e riformismo istituzionale debbono essere momenti distinti ma sinergici di un'unica ed autentica rivoluzione democratica.

Ed è questa l'epoca per questa rivoluzione democratica del nostro Paese.

Al Presidente della Repubblica sembra che questo sia il momento magico in cui sperare in una reale capacità di cambiamento delle regole della politica e dell'assetto delle istituzioni democratiche e repubblicane.

Un impegno particolare di riforma e risanamento ricade dunque sulla società politica, in particolare per quanto attiene l'organizzazione ed il funzionamento dei partiti, come ho già accennato.

In una società aperta, pluralista, informata, quale è la società moderna, in una società che voglia essere governata dalle regole del diritto e dalla responsabilità, e quindi dalla individuazione delle competenze e dalla trasparenza del loro esercizio, i partiti debbono ritornare ad essere prevalentemente, giova ripeterlo, soggetti di progettazione politica, e per la raccolta del consenso attorno ai loro programmi, luoghi di formazione della classe dirigente, propositori di essa e, quando ne ricevono il mandato, diretti e responsabili gestori del potere negli uffici cui siano democraticamente preposti. Non molto le leggi possono operare in tal senso: qualcosa sì, e deve essere tentato. Di qui però deriva soprattutto un autentico impegno morale della comunità.

Questo discorso sui partiti, nel contesto di un più generale discorso sulle istituzioni, potrebbe apparire generico e astratto, se non affrontasse situazioni concrete, anche se sotto il profilo del generale problema del funzionamento del sistema.

Molte delle disfunzioni del nostro sistema politico, e la stessa causa principale del non elevato livello della morale pubblica e di quella privata dei governanti, sono attribuite, come ho già rilevato, al fatto che la nostra è stata, per quasi quarant'anni, una *democrazia bloccata*, e cioè una democrazia senza alternative di fondo tra Governo e opposizione. In relazione a quanto viene osservato, e che cioè vi sono paesi in cui la stabilità dei partiti o delle coalizioni al governo del Paese non « offre » alternative, si afferma giustamente che non soltanto l'« alternativa », ma anche la stessa, sola « possibilità » reale dell'alternativa funziona da moderatrice del sistema.

Nel nostro Paese la « non alternanza » ha avuto delle cause strutturali collegate a situazioni internazionali aventi forte incidenza nella stessa vita interna del Paese; essa ha trovato la sua motiva-

zione ideologica nella contrapposizione, non solo politica, ma anche culturale e morale, di blocchi ideali differenti, e nella *riduzione* di questa situazione conflittuale reale, più che a posizioni politiche, quasi a « filosofie » dei due maggiori partiti la cui storia e la cui vita sembrano quasi potersi vedere come funzionali tra di loro.

Per essere stato l'un partito il fulcro del potere e del Governo, non poteva non essere il partito avverso il fulcro e l'egemone aggregatore dell'opposizione.

Per essere stato il principale partito d'opposizione parte di uno schieramento politico internazionalista, avente forti riferimenti con un robusto schieramento politico militare antagonista (al campo in cui era schierato il nostro Paese), il cui corollario era la sovranità limitata dei paesi che del sistema facevano parte, al partito più forte della maggioranza anche in quanto riferentesi ad istituzioni ed organizzazioni religiose con fedi ben radicate nella coscienza degli uomini, era inevitabile porsi al centro di un controschieramento essenzialmente liberal-democratico anticomunista, ma soprattutto occidentale ed anti-sovietico.

La rigidità di un sistema di democrazia bloccata e senza alternanza fu parzialmente mitigata, almeno nei suoi effetti estremi, dalla presenza delle forze politico-parlamentari: socialdemocratici, liberali, repubblicani, socialisti ed autonomisti. La loro autonomia di pensiero ed elaborazione politica, l'originalità e la specificità di iniziative, sul piano istituzionale, nella società politica e nella comunità civile, riuscirono non solo a concorrere in modo determinante all'affermarsi dei valori di libertà e di giustizia, al funzionamento del sistema rappresentativo democratico, al governo del paese nella libertà e per il progresso, ma resero anche possibile una dialettica delle idee e la realizzazione di un sistema almeno parziale di controllo.

Il sistema politico italiano fu smosso dalla sua rigidità ideologica e pratica ed avviato ad una qualche fluidità dal processo riformista ed autonomista del partito socialista, la cui dislocazione — sofferta e profondamente maturata, in fedeltà ai suoi valori tradizionali ed alla sua storia e frutto di una coraggiosa e lungimirante revisione di alcuni suoi giudizi storici — nello schieramento liberal-democratico ed occidentale, fu elemento fondamentale di sviluppo nella società civile e politica e, ancor più, incoraggiando dapprima riforme incisive, fattore di avviamento e di propulsione del processo riformatore ora in sviluppo.

Negli anni epocali 1989-1990, il muro di Berlino è stato abbattuto, i reticolati, simboli e strumenti della cortina di ferro, sono stati divelti, i governi comunisti sono stati deposti, il sistema politico, economico e militare del Patto di Varsavia si è dissolto, nei Paesi dell'Est si sono insediati regimi democratici; essi ricercano forme nuove e sincere di collegamenti tra di loro e con altri per la propria difesa ed il proprio sviluppo economico, la *perestroika* avanza anche se gradualmente nella stessa Unione Sovietica! Un vento di libertà è soffiato imponente spazzando via i rottami della storia dall'Ovest all'Est! Ma esso è soffiato anche da Est ad Ovest!

Nel nostro Paese, venuti meno gli inevitabili condizionamenti ed i coinvolgimenti internazionalistici, già peraltro notevolmente ridimensionati per effetto di precedenti decisioni, nulla ora impedisce che il partito che vuole raccogliere la vasta eredità di sogni infranti e di utopie tramontate, ma anche di passione generosa, prenda risolutamente posto — qualora lo voglia — nei grandi schieramenti politici e partitici europei, con una definitiva opzione, nel nome e nell'azione, per una sinistra democratica nell'alveo della grande tradizione liberale e socialista dello stato rappresentativo e di diritto. Ed è mio auspicio che quelle masse di lavoratori, intellettuali, operai, contadini, tecnici ed artigiani che non già la loro vocazione popolare, bensì settarismo ed utopia tennero in parte « separati », entrino pienamente nel circuito vitale del sistema democratico, nazionale ed europeo, nella alternanza di funzioni di opposizione e di governo propria di una democrazia pienamente compiuta.

Un partito, sgravato da una funzione vicaria rispetto ad un sistema di democrazia socialista e laica che oggi si è in gran parte ricomposta, centro dello schieramento democratico sul fronte interno e su quello internazionale e garante della sua tenuta, nella situazione politica totalmente mutata in Europa nel nostro Paese, riacquisti la « santa libertà » di un partito avente una propria specifica iniziativa, partito quindi nuovamente di proposta, partito non solo di vocazione di governo, ma di guida della società, e non solo partito di mediazione e raccolta.

Se a questi due partiti ho fatto primario e specifico riferimento non è né per predilezione particolare — che non vi è, né mi sarebbe consentita — ma perché è ad essi che la nuova stagione della democrazia pone i problemi più pressanti, in termini ideali e pratici, della cui soluzione essi sono debitori verso il Paese, perché è sulla storia del Paese che le loro storie particolari hanno fortemente influito. In altre parole, tali valutazioni riguardano esclusivamente, per l'economia di questo messaggio, e per il suo fine, quello che sembra essere stato l'effetto che la specificità storica dei loro ruoli ha avuto sul funzionamento pratico e reale del nostro sistema politico e costituzionale. I loro meriti nella ricostruzione del Paese, nella lotta per la libertà e l'indipendenza della Patria, nella sua difesa da pericoli di egemonie straniere, nel radicamento della democrazia e nella battaglia contro l'eversione ed il terrorismo, fanno parte di un altro capitolo nobile ed eroico della storia d'Italia, fianco a fianco con i meriti altissimi dei pari spettanti alle forze politiche liberal-democratiche, autonomiste, laiche e socialiste, ed alla società civile.

Ma è di ogni tradizione, di ogni forza politica, area culturale e ambito religioso, che ha bisogno l'impegno a rinnovare oggi le istituzioni democratiche ed a vivificarle domani di spirito autenticamente repubblicano: dalla nazionale, alla liberale, dalla socialista, alla laica, dalla repubblicana alla radicale, all'autonomista, a quella degli operai e contadini di storia comunista, ai credenti e ai non credenti!

E tutte le forze politico-parlamentari debbono sentire questo come un impegno primario.

Le stagioni delle riforme istituzionali sono state sempre le stagioni della crescita delle sfide, dei rischi di una società: la primavera delle istituzioni deve essere insieme la primavera della comunità, se ad esse vogliamo che segua la maturità di un'estate in cui la Nazione italiana possa cogliere i frutti del suo passato e del suo presente, della sua storia, della sua vocazione europea e mediterranea ed essere soggetto rispettato e prezioso dell'Europa e della Comunità internazionale.

La nobiltà del fine ci illumini! Una Italia moderna e civile, una Repubblica comunità vera di uomini liberi ed eguali, una Patria luogo e sentimento comune dei cittadini, uno Stato democratico fondante il diritto e garante di esso, forte del reale consenso dei cittadini, una società politica pervasa di valori e programmi e scuola di servizio e responsabilità, una comunità civile luogo di ricerca e vita della verità, del bello e del giusto.

Questo dovrebbe essere il fine di una riforma delle istituzioni ed insieme di un rinnovato impegno morale e civile degli Italiani che lo determini e lo accompagni; la validità e la serietà dell'impegno, frutto di ricerca, disinteresse, senso civico, coraggio delle decisioni, lungimiranza e praticità, avrebbe richiesto ben altro messaggio, sia nel testo che soprattutto nell'autore. Suppliranno: la gente comune con il suo buon senso, e la classe dirigente italiana con la sua preparazione, suppliranno i partiti, i sindacati, le associazioni degli imprenditori, tutti coloro che in forma singola od associata vogliono concorrere al rinnovamento istituzionale.

Ma perché si apra l'invocata, feconda stagione di rinnovamento delle istituzioni e perché essa dia i frutti di giustizia, equità, libertà, uguale opportunità che i cittadini attendono, occorre non solo un impegno forte delle assemblee rappresentative, ma il concorso dello schieramento, il più ampio possibile, delle forze politiche, sociali, culturali, religiose, economiche, d'ogni parte d'Italia!

Parlare di rinnovamento delle istituzioni e considerare questo problema come prioritario non significa dimenticare o non riconoscere, come ho già detto all'inizio di questo messaggio, il grande valore che la Costituzione del 1948 ha per la storia e nella storia del nostro Paese, una Costituzione che è stata il frutto di lotte gloriose che hanno segnato il completamento del nostro processo risorgimentale, di cui fu sempre sogno ricorrente e mai avverato quello di una Assemblea Costituente.

Non credo che coloro i quali, nella Camera dei Comuni del Regno Unito, votando nel 1911 e nel 1947 le leggi che cambiavano radicalmente la struttura del venerando Parlamento Britannico, alterando i rapporti fra le due Assemblee rappresentative di quel Parlamento, o che ampliavano il suffragio introducendo un vero sistema politico-sociale democratico, ritenessero di sconfessare le decisioni assunte dal Parlamento di Londra durante la gloriosa rivoluzione del 1688-89 che avevano trasformato l'Inghilterra da monarchia assoluta a monarchia costituzionale.

Con credo che il popolo francese, quando si diede la Costituzione della Quinta Repubblica, abbia inteso o sentito di rinnegare i valori

della Resistenza, che erano stati posti alla base della Quarta Repubblica e della sua Costituzione.

Non credo che chi la Quarta Repubblica francese ha fondato, abbia voluto rinnegare la Costituzione della Terza Repubblica, sotto la quale la Francia aveva combattuto e vinto la Prima Guerra Mondiale.

Una cosa è parlare con senso di giusta sacralità della Costituzione del 1948, come insieme di principi, valori, istituzioni, in cui si è coagulato il frutto di una battaglia ideale e di una lotta per la libertà e per il riscatto nazionale; altra cosa è parlare di rinnovamento delle istituzioni. Chi però ritenesse che invocare una stagione di riforme istituzionali significhi non onorare chi è caduto nella Resistenza, chi ha lottato contro la dittatura, chi ha pagato nelle galere, perché l'Assemblea Costituente potesse essere convocata, chi ha comunque servito o cercato di servire la patria, perché il popolo potesse liberamente darsi nuovi ordinamenti, scegliendo con voto diretto fra Monarchia e Repubblica, perché l'Assemblea Costituente potesse liberamente deliberare la nostra Costituzione; chi ritenesse di nascondersi dentro questa Costituzione, dietro questa Costituzione e, trasformatala in un feticcio, volesse sbarrare la strada a quella che è la legittima richiesta di nuove istituzioni, in realtà tradirebbe e lo spirito e i valori della Costituzione del 1948.

Mutate le condizioni storiche che condussero al glorioso patto che fu posto alla base della Costituzione del 1948, venute meno le complesse vicende che attraversarono la storia d'Italia e questi ordinamenti condizionarono nella loro applicazione, quello che si chiede è un nuovo patto nazionale da porre a fondamento delle rinnovate istituzioni democratiche e repubblicane: né la Storia recente né quella passata, né velo consunto di ideologie o fantasmi di utopie, o *animus* di rinvicita o rivalsa, né spirito da vinti o da vincitori — poiché quando è la libertà che vince tutti hanno vinto — può porre ostacoli, a questo incontro di cittadini e di forze politiche, per un nuovo patto per una rinnovata Repubblica.

Oggi abbiamo bisogno di una democrazia compiuta e governante!

Ai membri del Parlamento, di questo Parlamento spetta assumere l'onore e l'onere di aprire nelle Camere un ampio dibattito sulle riforme più utili e necessarie allo sviluppo dello Stato democratico, al rinnovamento delle sue istituzioni, con l'effettivo, consapevole ed operoso consenso e concorso dei cittadini, alla supremazia del diritto, alla crescita di una comunità di liberi nel segno della giustizia. Mi auguro che questo Parlamento intenda farlo e che non troppo angusto appaia, sia od anche diventi politicamente e temporalmente l'orizzonte entro cui esso è chiamato ad operare, e la cui concreta ampiezza, in termini non solo di calendario, ma di disponibilità politica, non mi sembra però possa costituire, di fronte alla comunità nazionale, motivo di evasione o ritardo per la classe politica nell'impegno riformatore, dato che sempre viva ed utilizzabile è la fonte di ogni possibile, rinnovata legittimazione politica ed istituzionale, e cioè il corpo elettorale. Né si invochino le urgenze immediate, che sono reali ed a cui bisogna porre senza indugio

rimedio: il risanamento della finanza pubblica, la lotta alla criminalità organizzata, la riforma del sistema assistenziale, sanitario e pensionistico. Non sembra peraltro che il ritardo nell'affrontare il tema delle riforme sia stato di una qualche utilità in questo campo nei tempi passati.

A questo mio messaggio non conferisce, né sono pienamente consapevole, specifica autorità dottrinale, né particolare autorevolezza politica — come certo in questo momento sarebbe stato necessario — né personale prestigio di guida morale, che non ho, né titoli di rappresentanza di forze sociali e politiche che non possiedo, né una mia attuale particolare dimestichezza con il mondo della cultura giuridica e istituzionale; ma mi auguro che ad esso assegni almeno nei confronti del cittadino comune una qualche concreta autenticità e praticità il mio lungo impegno in Parlamento e negli altri uffici dello Stato che mi furono assegnati, molto più per effetto degli eventi che per titoli di rappresentanza politica effettiva o per particolari competenze e meriti, e nei quali, da persona comune, ho maturato un'utile esperienza in un non comune impegno. E mi auguro che a questo messaggio, almeno per la gente comune, conferisca un suggello di semplice sincerità la mia irrevocabile decisione, suggerita da doverosa modestia e da senso dei propri limiti ma anche da consapevole realismo molto più che da calcoli politici, decisione dettata anche insieme da considerazioni istituzionali come da pur irrinunciabili scelte personali di considerare terminata con la data del 3 luglio 1992 la mia esperienza presidenziale, confermando peraltro che fino a quella data totale e pieno sarà il mio impegno per l'espletamento del mio mandato al servizio della Nazione, con l'assunzione di tutte le responsabilità e l'esercizio di tutti i poteri che vi sono connessi; e con l'esaurimento naturale della mia esperienza presidenziale terminerà anche il mio quarantennale impegno di politico militante che la legge e la consuetudine d'altronde individuano e limitano nella attribuzione di diritto di un seggio senatoriale vitalizio, ricoprire il quale sarà per me un grande onore e una grande gioia perché mi permetterà di rientrare con semplicità, umiltà ed in piena libertà, in quella che io sempre considero la mia vera e vecchia casa istituzionale: il Parlamento.

Il dibattito parlamentare che dovrà seguire questo mio messaggio nelle forme che consigliano le attuali circostanze e che prescrivono i principi e le norme relative ai ruoli e alle responsabilità proprie del Presidente della Repubblica e delle Camere mi auguro si sviluppi non sulle cose che io ho prospettato, ma sui temi che io ho indicato come recepiti da corale sollecitazione della gente e dalla società civile a livello di istituzioni di società del nostro Paese: sui giornali, sulle riviste, sugli altri mezzi di comunicazione, nelle università e nelle scuole, nelle fabbriche e nelle botteghe, nelle associazioni e nelle case, nelle città, nei villaggi e nelle campagne, tra i dotti e tra la gente comune, in un ampio dibattito sullo stato della Repubblica e sui mezzi e rimedi per migliorarla nell'interesse di tutti.

È mio fervido voto che le Camere trovino tempestivamente tempi e modi per studiare le vie, i metodi e i mezzi per i necessari esami, gli utili confronti e le esigite delibere per far sì che con l'elezione di un nuovo Parlamento dotato delle opportune e specifiche competenze o in altra sede e forma, sempre in conformità ai principi della vigente Costituzione, pur nelle modifiche che ad essa già in questa legislatura sarà necessario apportare, si possa aprire una nuova rigogliosa stagione di forti istituzioni democratiche e repubblicane al servizio dei cittadini e della Nazione.

Iddio protegga l'Italia!

Francesco COSSIGA

Il Guardasigilli, Ministro di grazia e giustizia: MARTELLI.

PAGINA BIANCA

APPENDICE

Schema A.

I disegni di legge di revisione costituzionale saranno tutti sottoposti a *referendum* approvativo, ancorché approvati con la maggioranza dei 2/3 o superiore e cioè sempre, qualunque sia la maggioranza, *ex officio* senza necessità di richiesta.

Il procedimento di revisione si articola cioè in due fasi: una parlamentare, in cui è richiesta per l'approvazione almeno la maggioranza assoluta, e la fase « popolare », cioè quella in cui necessariamente ed *ex officio* la legge approvata (schema organico) è sottoposta a voto popolare con *referendum*.

Schema B.

a) Le norme di revisione costituzionale dovranno essere raccolte per omogeneità di materia ed oggetti in schemi organici;

b) quando uno schema organico sia approvato con la maggioranza dei 2/3 in ciascuna Camera, esso è promulgato quale legge costituzionale, senza che sia necessario o possibile sottoporlo a *referendum*;

c) quando uno schema organico sia approvato da ciascuna Camera con una maggioranza superiore alla metà ma inferiore ai 2/3, è obbligatoriamente sottoposto a *referendum*;

c)-bis. quando uno schema organico ottenga meno della maggioranza dei 2/3 ma almeno la maggioranza assoluta, in ciascuna Camera, su detto schema può esser richiesto *referendum* « alternativo » tra lo schema approvato ed una contrastante proposta avente non contenuto normativo, ma di solo indirizzo, rivolto alle Camere;

d) quando nessuno schema organico ottenga neanche la metà più uno dei voti, ma in ciascuna Camera due o più schemi organici che intendono disciplinare la stessa materia e lo stesso oggetto ottengano una « minoranza qualificata » (ad esempio 1/4 dei voti) su di esso può esser richiesto *referendum* da almeno elettori.

Schema C.

Osservazioni allo schema tracciato dal P.d.R. sulla fase costituente.

Bisogna rendere esplicito che, per tutta la durata del mandato costituente, i componenti della « Commissione dei 91 » cessano da

ogni altra attività parlamentare e non entrano nel computo per la formazione di altri organi nei due rami del Parlamento.

Forse, con l'aumento del numero dei componenti da 91 a 150, si potrebbe ottenere:

a) un esperimento concreto di come funzionano le due Camere con un minor numero di componenti;

b) l'omissione della fase « propositiva » delle due Assemblee che — come è facile immaginare, sarebbe lunga e farraginoso, malgrado l'eventuale fissazione di termini — per passare direttamente alla fase della deliberazione, con esclusione di ogni emendabilità.

I *referendum* debbono svolgersi insieme alle elezioni politiche.

Schema D.

a. Con legge costituzionale, da adottarsi nelle forme previste dall'articolo 138 della Costituzione, alla Camera dei deputati ed al Senato della Repubblica, che saranno eletti per costituire la XI legislatura, saranno attribuiti i poteri costituenti da esercitarsi, in deroga alla procedura stabilita dal citato articolo 138 della Costituzione, secondo norme ispirate ai principi e criteri direttivi di cui appresso.

[a. 1) La legge costituzionale di cui al punto a. sarà sottoposta a *referendum* approvativo, qualunque sia la maggioranza parlamentare con la quale sarà approvata].

b. La Camera dei deputati ed il Senato della Repubblica che saranno eletti per costituire la XI legislatura repubblicana eleggeranno una Commissione Parlamentare Costituente di 91 membri [più eventualmente i Senatori a vita, gli ex Presidenti della Camera ed altri membri di diritto].

b. 1) Quaranta membri della Commissione saranno eletti dalla Camera dei deputati e quaranta membri dal Senato della Repubblica, ciascuno tra i propri membri con il sistema proporzionale d'Hondt.

alter [b. (1) Quaranta membri della Commissione saranno designati dal Presidente della Camera dei deputati e quaranta membri dal Presidente del Senato della Repubblica, in seno a ciascuna assemblea, in proporzione [complessiva] ai vari gruppi e su designazione di essi [per elezione a scrutinio segreto] [tenuto conto dei membri di diritto].

b.(

b. (1) La Commissione eleggerà, anche fuori dal suo seno, un Presidente; qualora egli sia già componente della Commissione, sarà surrogato.

b. (1.1) Eleggerà altresì un ufficio di Presidenza.

c. La Commissione avrà i poteri previsti dalla legge costituzionale.

d. La Commissione elaborerà [entro otto mesi] dalla sua elezione uno o più schemi organici di riforma costituzionale, distinti per materia ed oggetto.

d.(

1) Ciascun membro del Parlamento avrà il diritto di presentare alla Commissione proposte di schemi organici, ancorché non facente parte della Commissione.

[d.

(2) Egual diritto avranno i Consigli regionali].

d.(

3) La Commissione trasmetterà con relazione a ciascuna Camera contemporaneamente gli schemi organici di riforma costituzionale che in seno alla Commissione stessa abbiano ottenuto almeno un quarto un quinto dei voti dei membri della Commissione.

e.

Ciascuna Camera esaminerà in prima lettura gli schemi organici ad essa trasmessi e potrà formulare in ordine ad essi raccomandazioni nella forma e con la procedura prevista per l'approvazione degli emendamenti.

e.(

1) Ciascuna Camera dovrà provvedervi entro [... mesi] [dalla sua elezione] [dalla trasmissione dello schemo organico].

f. Dopo che entrambe le Camere glieli abbiano trasmessi o che sia decorso il termine per il loro esame, la Commissione esaminerà gli schemi organici con le eventuali raccomandazioni approvate dalle Camere e delibererà su di essi con gli eventuali emendamenti [entro... mesi] [dalla sua costituzione] [dalla trasmissione da parte delle Camere].

g. Ciascuna Camera esaminerà in seconda ed ultima lettura successivamente, iniziandosi dalla Camera dei deputati, gli schemi organici definitivi che abbiano ottenuto dalla Commissione almeno [un quarto] [un quinto] dei voti dei membri componenti la stessa.

g.(

1) In relazione a ciascun schema organico le Camere voteranno: « sì » oppure « no », senza facoltà di emendarli.

h. Gli schemi organici che saranno approvati in seconda lettura da entrambe le Camere nello stesso testo con il voto favorevole di almeno due terzi dei propri componenti, saranno promulgati dal Presidente della Repubblica quali leggi costituzionali dello Stato.

h.(

1) Gli schemi organici che saranno approvati in seconda lettura da ciascuna Camera con il voto della maggioranza dei membri di ciascuna di esse saranno sottoposti a *referendum* approvativo nelle forme previste dalle norme vigenti e, se approvati, saranno promulgati dal Presidente della Repubblica.

alter [h.(

1) Gli schemi organici che saranno approvati in seconda lettura da ciascuna Camera con il voto favorevole della maggioranza dei membri di ciascuna di esse saranno promulgati dal Presidente della Repubblica quali leggi costituzionali dello Stato, se entro tre mesi

dalla loro pubblicazione non sarà richiesto *referendum* approvativo nelle forme previste dalle leggi in vigore. Svoltosi il *referendum*, saranno promulgati se saranno stati approvati].

h.(

2) Su gli schemi organici che, benché non approvati, abbiano ottenuto in seconda lettura in ciascuna Camera il voto favorevole di almeno un quinto dei membri di ciascuna Camera [numero di elettori, numero di deputati, numero di consigli regionali] potranno chiedere *referendum* approvativo.

h.(

3) Spetta al Presidente della Repubblica, sentita la Corte Costituzionale, formulare i quesiti, anche alternativi e per parti separate, per ciascun *referendum* approvativo, accorpando quelli che intendono disciplinare la stessa materia e lo stesso oggetto, in modo tale che chiara e precisa sia la deliberazione del corpo elettorale, facendoli eventualmente svolgere anche in giorni diversi.

i. [Requisiti di validità del *referendum*].

j. Il Presidente della Repubblica promulgherà quali leggi costituzionali dello Stato gli schemi organici che saranno stati approvati con il *referendum* approvativo.

k. Entro due mesi dalla promulgazione dell'ultima legge costituzionale approvata con la procedura speciale, il Presidente della Repubblica, conformemente al parere obbligatorio e vincolante della Corte costituzionale, provvederà ad emanare il nuovo testo della Costituzione della Repubblica, quale risulta dalle parti non emendate e dalle nuove leggi costituzionali, con la denominazione di: « Costituzione della Repubblica Italiana 1948-[anno di approvazione delle Novelle], con i soli cambiamenti resi necessari dal coordinamento del nuovo complesso di norme.

k.(

1) Le leggi costituzionali promulgate entreranno in vigore il trentesimo giorno successivo a quello della pubblicazione del nuovo testo della Costituzione da parte del Presidente della Repubblica.