

Il mio intervento prende spunto dalle questioni che il professor Veca ha posto sulle risposte che diamo ai principali problemi del mondo.

Un primo punto riguarda le problematiche poste dalla globalizzazione.

La globalizzazione è come la legge di gravità, è un dato di realtà da sfruttare nel miglior modo possibile. La globalizzazione delle comunicazioni, dei mercati finanziari, dell'economia non è però l'unico processo in atto. Essa si afferma contestualmente ad un processo di rinvigorimento delle appartenenze nazionali. Sono due fenomeni contraddittori che procedono parallelamente: da una lato si cerca di spostare tutto verso una platea globale, dall'altro si esercita un fortissimo richiamo alle questioni più locali. Mi sembra che l'Europa stia rispondendo alla globalizzazione in termini di costruzione di un governo sopranazionale. Credo che qui la questione venga affrontata in maniera diversa rispetto agli Stati Uniti, dove, non dimentichiamolo, c'è stata la guerra di secessione malgrado la popolazione condividesse molti elementi tra cui la stessa lingua. Gli Stati Uniti hanno dovuto attraversare una guerra prima di arrivare ad affermare il nuovo tipo di sistema. Il loro processo di formazione è stato durissimo e per nulla pacifico. Noi europei occupiamo una parte di continente che ospita quindici Stati, dodici lingue e che, come diceva l'ambasciatore Sergio Romano, ha passato una parte considerevole degli ultimi duemila anni a farsi guerra. Tutto ciò pesa sul processo di formazione dell'Europa. Ma non può passare in secondo piano il fatto che da noi, per la prima volta al mondo, è stata introdotta una moneta unica ed una banca comune. Credo che sia un segnale di novità. Abbiamo certo bisogno di un governo politico, le difficoltà connesse alla costruzione di un sistema così complesso sono in qualche modo fisiologiche. L'Europa è apparsa come uno spazio angelicato finché non si è andati a toccare i problemi concreti legati agli interessi delle varie identità e delle sovranità nazionali. Anch'io sono dell'avviso che è inevitabile la formazione di un'Europa federale.

Per quanto riguarda la questione italiana, noi siamo disponibili alla costruzione di un governo politico europeo e rispondiamo alla domanda d'Europa cedendo progressivamente quote di sovranità verso l'alto. Alla questione dei localismi rispondiamo attraverso il rinvigorimento della società cosiddetta orizzontale, oltre che di quella verticale, e attraverso una tecnica di ascolto maggiore della società. In Italia sono state fatte delle riforme che sono espressione dell'avvenuto passaggio da uno Stato programmatore ad uno Stato incentivante, che mette a disposizione dei cittadini degli strumenti da utilizzare da parte di ciascuno in base alle proprie capacità. Si pensi alla riforma dell'assistenza, ai patti territoriali, ai contratti d'area, al prestito d'onore. In questo quadro rientra anche la costruzione di un sistema federale. A tal riguardo il modello al quale rifarsi non è forse né quello statunitense né quello svizzero, ma quello austriaco o belga. Noi stiamo costruendo uno stato federale partendo dall'alto e in questo senso possiamo contare solo sugli esempi offerti da questi due Paesi. In Belgio il federalismo ha funzionato malissimo; in Austria

l'esperienza è stata positiva ma bisogna considerare che si tratta di un piccolo Stato con una popolazione pari a quella della Lombardia. La verità è che l'Italia è il primo grande Stato ad avere avviato il passaggio da uno Stato centralizzato ad uno federale. In questo quadro complesso vedo cinque tipi di conflitto ai quali dovremo abituarci.

Il primo è il conflitto tra Stato e regioni. Sarà difficilissimo fissare in maniera pacifica e per via legislativa i confini tra potere centrale e regioni. La questione dei cosiddetti « buoni scuola » è stata soltanto una delle prime ad emergere ma ce ne saranno tante altre. Sarà inevitabile il frequente ricorso alla Corte costituzionale per stabilire la linea di confine e non è detto che le decisioni della Corte verranno sempre accettate dalla parte soccombente.

Il secondo tipo di conflitto è quello tra consigli e giunte regionali. Il consiglio regionale è oggi costruito come una sorta di vagone agganciato alla locomotiva del presidente della regione. Tra l'altro suggerirei di non utilizzare il termine « governatore » che, oltre a richiamare un po' l'idea di una colonia fascista, si riferisce a un soggetto che si colloca in un sistema privo di distinzioni di poteri. Già oggi iniziano a verificarsi dei fenomeni di « braccio di ferro » tra queste istituzioni. Su questo nodo ritengo che prima o poi dovremo modificare la legge sui consigli regionali e la legge elettorale.

Il terzo tipo di conflitto è quello tra regioni e partiti. Concordo pienamente con quanto detto dall'ambasciatore Romano. Credo che pensasse ad una « federalizzazione » di Forza Italia, di Alleanza Nazionale, e non solo del sindacato e dei Democratici di Sinistra. Ho molto apprezzato la sua riflessione perché noto che è in atto un meccanismo assolutamente contrario al federalismo; vale a dire un meccanismo per il quale le regioni con il medesimo colore politico tendono a coalizzarsi contro lo Stato centrale. Prima o poi potrebbe allora accadere che altre regioni con diverso colore politico si coalizzino contro non so bene chi. Lo vedremo tra qualche mese. Il che è il contrario del federalismo, è una nuova edizione della partitocrazia. Questo meccanismo deve essere messo in evidenza.

Il quarto tipo di conflitto è quello tra regioni e comuni. Nel sistema precedente i comuni svolgevano un'attività di tipo amministrativo in relazione alle competenze di tipo legislativo delle regioni. Quando parlo di comuni penso non solo a Milano ma anche ai piccoli centri con poche centinaia di abitanti. Questa sarà una questione veramente rilevante.

La quinta linea di conflitto è tra regioni e mondo produttivo. Quando si deciderà, ad esempio, che gli scarichi industriali sono tollerati in Lombardia in misura diversa rispetto al Molise e che bisogna fare stabilimenti industriali in base a regole diverse, mi chiedo se gli industriali non decideranno semplicemente di spostare la produzione fuori dall'Italia.

Avere evidenziato questi cinque tipi di conflitti serve a comprendere quanto sarà complesso costruire un federalismo in questo modo. Ma dobbiamo farlo sapendo che quei conflitti sono fisiologici. Non dovremo sollevare urla né fare marcia indietro perché il federalismo è una cosa giusta e risponde all'esigenza di modernizzazione del sistema.

Un'altra questione sarà quella della velocità di decisione. La globalizzazione, al pari del federalismo, esige velocità di decisione. Il che è di stimolo alla competizione tra le regioni. Da questo punto di vista si pone un problema rilevante sul piano dell'organizzazione dei poteri politici, visto che la risorsa « tempo » è l'unica risorsa finita di cui dispongono le istituzioni. Il processo di globalizzazione ci impone di sciogliere i nodi su come utilizzare questa risorsa, su come stabilire le priorità. Alla Camera dei deputati siamo passati attraverso una profonda riforma del regolamento per reimpostare proprio l'utilizzo della risorsa « tempo », questione in precedenza mal regolata.

Si è parlato di fine delle ideologie. Non ho capito perché lo si è fatto al plurale. Credo che una delle ideologie, quella del mercato e del liberismo, goda oggi di ottima salute. Credo che sia crollata l'altra ideologia, quella dello Stato pianificatore con i tutti i suoi corollari di riduzione delle libertà personali. In questo quadro noto un effetto di confusione delle appartenenze. Tolte alcune posizioni estreme, è abbastanza difficile oggi distinguere tra le varie appartenenze politiche.

Ci sono due profili sui quali bisogna stare attenti perché la questione delle regioni è attraversata da due estremismi. Pensiamo in primo luogo alla Lega Nord, a quanto è avvenuto in Austria, in Belgio, in Svizzera, pensiamo al richiamo al cattolicesimo, al nazionalismo, ai localismi. Questi fenomeni evidenziano che si sta innescando un meccanismo di tipo reazionario che è analogo ma meglio costruito di quello che abbiamo realizzato noi. In secondo luogo c'è lo scontro tra religione ed etica laica. Credo però che non sia un nostro problema esclusivo. Si tratta di un profilo che emerge anche nell'Islam dove sono in atto due processi di enorme importanza: la riforma del diritto di famiglia in tutti i Paesi del Nordafrica, con l'eccezione della Libia, per riconoscere maggiori diritti alle donne all'interno della famiglia e in tema di divorzio; lo scontro, in atto in altri Paesi come l'Iran, sul rapporto tra religione e politica.

Credo che si debba affrontare quest'ultimo punto con una certa tempestività. Mi preme sottolineare tre profili: il primo riguarda la scarsa attenzione che l'etica laica dedica al problema dei diritti delle generazioni future. Credo che molte questioni in materia di bioetica umana potrebbero ricevere uguale soluzione da parte della cultura che fa riferimento a valori trascendenti e da parte della cultura cosiddetta laica se ci si soffermasse sui diritti delle generazioni future. Pensiamo alla manipolazione genetica e a tutto ciò che concerne i processi vitali. Il secondo profilo attiene ad aspetti già menzionati dai colleghi ed è una riflessione profonda sui valori civili della Repubblica. Mi pare che per una parte considerevole dei nostri concittadini essere repubblicani vuol dire semplicemente non essere monarchici. Il che è troppo poco, non credo che la Repubblica sia solo questo. Non esiste però ancora un fronte coordinato che, indipendentemente dall'appartenere alla destra o alla sinistra, rifletta unitariamente sui valori civili della Repubblica. Anche perché sussiste un problema dell'unità nazionale che prima o poi dovremo porci. Il terzo profilo riguarda i cambiamenti in atto. Innanzitutto è cambiato il sistema predomi-

nante di produzione delle leggi. Il Parlamento detta ormai gli indirizzi, il Governo scrive le norme che poi tornano al Parlamento. Attraverso scambi di lettere tra i Presidenti delle due Camere e il Presidente del Consiglio il tutto passa attraverso un processo di assestamento costituzionale che però deve essere meglio definito. Il Parlamento tende oggi a lavorare sempre meno sul dettaglio e non so se questo sia un bene o no per i cittadini. In passato il Parlamento era infatti abituato a fare leggi tendenzialmente generali mentre le amministrazioni, alle quali spetta di redigere i testi dei decreti, sono abituate a predisporre norme di dettaglio, più particolareggiate. Questo comporta che le norme di oggi sono molto più dettagliate rispetto al passato e che per ogni questione ce ne vogliono di più di prima. Si tratta di una situazione che prima o poi si aggiusterà ma comunque permane il dato che il sistema delle fonti sta progressivamente cambiando. E, come sanno i giuristi, il sistema delle fonti equivale a dire il sistema della democrazia. Basti guardare alle interferenze tra le norme di fonte europea e l'interpretazione da parte delle autorità giudiziarie europee, delle corti costituzionali, e adesso degli Stati e delle regioni. Penso anche al nodo della legislazione concorrente in virtù della quale spetta allo stato centrale dettare le linee di principio e alla regione produrre le norme.

Io credo che sarebbe utile riflettere sulle cose che stanno cambiando. A volte mi sembra che discutiamo come se non stesse cambiando nulla e non ci accorgiamo che ci sono cose che non esistono più. Dobbiamo invece fornire un contributo di approfondimento ai processi in corso, un'attenzione maggiore a quello che sta cambiando al di là degli schemi ideologici. Ad esempio penso che sarebbe utile una valutazione degli effetti di questo inizio di federalismo.

C'è poi il problema di come risistemare complessivamente il nostro ordinamento. Innanzitutto abbiamo bisogno di un governo stabile e ne abbiamo bisogno più oggi che nel passato perché adesso la periferia, le regioni, le province, i comuni, sono stabili. Se il presidente delle nostre regioni più grandi può contare su una stabilità maggiore rispetto al presidente del consiglio dei ministri, questo può comportare un rischio per la democrazia. Allora uno dei primi passi da compiere nella prossima legislatura sarà la stabilizzazione del governo centrale. Questo è il presupposto fondamentale affinché le altre cose possano mettersi in moto. La stabilizzazione a mio giudizio non ha niente a che vedere con la legge elettorale. È un'ingenuità pensare che la legge elettorale possa rendere stabile il governo centrale; tutt'al più serve a trasformare i voti in seggi. La Costituzione o la volontà degli eletti stabiliscono poi che cosa accadrà a quei seggi nel corso della legislatura. Due sono gli strumenti per avere stabilità: attribuire al Presidente del Consiglio come strumento di pressione il potere di chiedere lo scioglimento delle camere, come in Inghilterra, oppure la sfiducia costruttiva. Come il Presidente Elia sono a favore del secondo strumento ma con un'aggiunta direi « italiana » e cioè che entro un anno il nuovo governo si presenti all'elettorato affinché questo confermi la scelta della maggioranza. La sfiducia costruttiva da sola non è sufficiente nel no-

stro sistema per assicurare la stabilità. Dal punto di vista costituzionale diventa intimidatorio il dovere di affrontare al massimo entro un anno gli elettori.

Sulla questione dell'assemblea costituente devo spiegare perché non sono d'accordo. Innanzitutto significa istituire una terza camera in cui siedono membri delle altre due camere e questo comporta almeno una duplicazione dei lavori. In secondo luogo l'assemblea costituente ha sempre alle spalle un trauma costituente, essa è la lapide mortuaria sulla costituzione precedente. Se è questo che si vuole allora si deve aprire uno scontro su questo punto. Non a caso Schmidt parlava dell'oscuro abisso del potere costituente. E poi avremmo una camera che legifera sui principi ed un'altra che legifera osservando una costituzione che si ritiene già lettera morta. L'assemblea costituente è un momento esiziale dal punto di vista democratico. Dal punto di vista pratico la considero dannosa; oltretutto l'esperienza ci dice che nella storia della Repubblica è stato realizzato molto di più attraverso le vie ordinarie che attraverso quelle straordinarie. L'inizio di federalismo è stato realizzato per le vie ordinarie così come l'elezione diretta del presidente della giunta regionale, la riforma del giusto processo e così via. Tutto ciò è stato fatto ricorrendo all'articolo 138 della Costituzione che prevede un meccanismo di revisione e non di mutamento della Costituzione. Ripeto, se si vuole un mutamento si deve discutere e poi fare la costituente considerando che essa presuppone un trauma costituente e un cambiamento dei fatti fondanti della Repubblica. Se si vuole questo bisogna avere il coraggio di dirlo a viso aperto.

Un ultimo punto, che è quello che mi sta più a cuore, è il destino dell'unità della Repubblica all'interno di questo ragionamento. Intorno a quali pilastri manteniamo l'unità della Repubblica? E che cosa vuol dire unità della Repubblica in un sistema che ha ceduto sovranità alle regioni e all'Europa? Mi pare che si tratti di un tema non secondario. Credo che si possa risolvere attraverso la creazione di una rete in cui le istituzioni di governo possono dialogare, come succede in Germania tra i *Laender* e lo Stato centrale. Penso che all'interno del Parlamento la camera delle regioni, se mai si arriverà ad istituirla, potrebbe essere la sede per realizzare un canale di comunicazione continua tra il livello centrale e il livello periferico della rappresentanza.

Per quanto riguarda il tema della riduzione del numero dei parlamentari mi permetto di dissentire da Bettinelli che ha affermato che questo non potrebbe mai accadere. In realtà nella storia repubblicana è già accaduto una volta e nulla può impedire che accada di nuovo.

Per impostare la questione in maniera corretta dobbiamo però chiederci quale sia la funzione del numero dei deputati. In relazione al numero di abitanti, in Europa la Germania, la Francia, i Paesi Bassi, la Spagna e l'Italia sono i Paesi con il minor numero di parlamentari. Solo la Germania ha un numero di parlamentari inferiore al nostro ma questo perché ha un sistema federale. Il numero di parlamentari è commisurato al numero di interessi che si vogliono fare arrivare in Parlamento. I 630 deputati presso la Camera e i 315 senatori hanno comportato che un complesso di interessi anche minimi arrivassero al Parlamento. Il ricco, il povero, il contadino, l'artigiano, l'industria-

le, insomma la complessità dell'Italia è stata rappresentata al Parlamento e qui ha potuto dialogare per cinquant'anni. Il Parlamento è stato attraversato da molti scontri che hanno però evitato che lo scontro avvenisse nel Paese. In questo modo si è costruita l'unità repubblicana.

Occorre capire che, se il cittadino di un piccolo centro vede formulato il proprio problema in un'interrogazione alla Camera dei deputati, questo non va sottovalutato perché quei venti minuti di lavoro parlamentare rafforzano il filo di fiducia tra quel cittadino e l'istituzione parlamentare. Ritengo dunque che si debba ridurre il numero dei parlamentari perché con le novità introdotte nel sistema regionale non occorrono più 945 deputati. La riduzione non deve essere però il frutto di un calcolo economico ma di un calcolo politico volto a conservare all'istituzione parlamentare la capacità di rappresentare la complessità del nostro Paese. *[bozza non rivista dall'autore]*