

*Associazione
Cultura & Sviluppo - Alessandria*
VIA S. GIOVANNI BOSCO, 28 - 15100 ALESSANDRIA
TEL. (0131) 204208 - TELEFAX (0131) 254252
E-MAIL: associazione.cultura.e.sviluppo.alessandria@pn.itnet.it
http: www.geocities.com/CollegePark/Classroom/2815



INCONTRI DI FORMAZIONE

**SINTESI INCONTRO
SU**

**QUALI SOLUZIONI ISTITUZIONALI PER L'ITALIA?
PRESIDENZIALISMI E PARLAMENTARISMI
A CONFRONTO**

27 MAGGIO 1999

- **Sintesi della relazione a cura dell'On. VALERIO ZANONE** (*già Segretario generale del P.L.I., già ministro della Repubblica - Presidente Fondazione Luigi Einaudi - Roma*) **e del Sen. ENRICO MORANDO** (*già membro della Commissione Bicamerale - Vicepresidente della Commissione Bilancio e membro della Direzione Nazionale D.S.*)
- **Principali approfondimenti del dibattito**

Verbalista: dr.ssa Alessandra Arca

QUALI SOLUZIONI ISTITUZIONALI PER L'ITALIA? *PRESIDENZIALISMI E PARLAMENTARISMI A CONFRONTO*

Intervento dell'Onorevole VALERIO ZANONE

(già Segretario generale del P.L.I., già ministro della Repubblica - Presidente Fondazione Luigi Einaudi - Roma)

La situazione politica attuale consente di prospettare un periodo piuttosto favorevole al dibattito delle *riforme costituzionali*; infatti, proprio nel momento in cui le strade privilegiate del *processo riformistico* apparivano ormai "senza uscita" (l'Assemblea rappresentativa interpretata dalla Bicamerale era fallita così come la via della democrazia diretta del referendum popolare), il neo-eletto Presidente della Repubblica – C. A. Ciampi – ha voluto inaugurare il setteennio riattivando proprio tale percorso. Sarebbe pertanto auspicabile che Ciampi diventasse il Presidente della tanto agognata seconda Repubblica (le cui radici potrebbero essere correttamente ricondotte al 1993, allorché lo stesso Ciampi veniva nominato Presidente di quel *governo tecnico* voluto da O. L. Scalfaro). Procedendo, dunque, coll'esaminare le possibili e plausibili *soluzioni istituzionali* per l'Italia, si precisa, innanzitutto, che col termine **presidenzialismo** si possono indicare *modelli istituzionali* molto differenti.

- La forma più compiuta, più razionale e più stabile di sistema presidenziale è rappresentata dal modello americano, ove il Capo dello Stato, che è anche il Capo dell'Esecutivo, è *nettamente distinto* dalla - autonoma - Assemblea Parlamentare. Questo modello, in vigore da ben due secoli, è fortemente legato alle peculiarità storico-politiche degli Stati americani e pertanto non si ritiene facilmente adattabile alla condizione europea.
- I casi di **semi-presidenzialismo**, invece, sono considerati più vicini alle condizioni storiche, politiche e culturali degli Stati Europei, tant'è vero che il modello più rilevante - e che si vorrebbe da taluni instaurare anche in Italia - è quello *francese*. Si tratta di un sistema in cui il Presidente della Repubblica svolge anche alcune funzioni di governo (principalmente affidate al *Primo Ministro*). Tale forma di governo è, dunque, *presidenzialista* solo allorquando l'Assemblea Parlamentare è politicamente favorevole al Presidente; nel caso opposto, i poteri del Presidente regrediscono considerevolmente cosicché la direzione politica passa nelle mani del Primo Ministro originando il regime della **coabitazione**. Questo modello avrebbe, però, il difetto di sottovalutare eccessivamente il Parlamento.
- Un'altra forma di presidenzialismo "possibile" in Europa consisterebbe nell'**elezione diretta del Capo dello Stato**, privo, peraltro, del potere esecutivo, - forma di governo attualmente molto discussa in Italia e, pertanto, si ritiene opportuna un'attenta riflessione in merito.

Il Presidente della Repubblica italiana è principalmente **il garante della Costituzione e dell'unità nazionale**. L'elezione diretta presupporrebbe una campagna elettorale tra candidati alternativi - che dovrebbero necessariamente mettere in luce *propri pregi e difetti altrui* - che non parrebbe la più appropriata ad eleggere colui che dovrebbe rappresentare l'unità nazionale, garantire la Costituzione ed essere, conseguentemente, equanime e *super partes* nei confronti di tutti i cittadini dello Stato.

E' purtroppo assai diffusa l'erronea *credenza* che il P.d.R. sia, in realtà, il *notaio* o il *gran ceremoniere* dello Stato, mentre è opportuno sottolineare come esso abbia una notevole quantità di poteri che riassumono, nella sua figura, quasi tutte le *funzioni apicali* della Repubblica. Ha infatti due rilevanti poteri politici - *la nomina del Presidente del Consiglio e lo scioglimento anticipato delle Camere* -, che devono essere usati propriamente ed opportunamente nei momenti di emergenza o di particolare crisi del sistema e che, pertanto, costituiscono un valente accorgimento di **ingegneria costituzionale**. (Non si dovrebbe perciò tacciare di eccessivo presidenzialismo il P.d.R. che adempia a tali funzioni conformemente al dettato costituzionale, quando le circostanze lo consentano o, addirittura, lo impongano). Tuttavia, si ritiene che **la**

questione centrale delle riforme istituzionali investa non tanto la forma di governo quanto la forma di Stato: il passaggio da un sistema statale centralizzato ad un sistema ad amministrazione fortemente decentrata - o ad un vero e proprio *ordinamento federale* - potrebbe ragionevolmente *inaugurare* l'epoca della seconda Repubblica. Il federalismo è un progetto sconfitto nel Risorgimento, quando, cioè, la formazione dell'unità nazionale imponeva il ricorso a quegli strumenti di governo fortemente centralizzati ed oggi criticamente discussi. Occorre tenere presente, però, che il passaggio dalla gestione centralizzata della spesa pubblica alla gestione decentrata è seriamente legata alle **politiche redistributive**: nei momenti di forte politica redistributiva c'è la tendenza a centralizzare la finanza; quando, al contrario, il peso di tali politiche risulta eccessivo per gli *Enti periferici*, si fa pressante la rivendicazione del **federalismo fiscale**.

Si consideri infatti che il federalismo, solitamente, si accompagna a grandi differenze *identitarie* (linguistiche, religiose, etniche...) che, peraltro, non paiono caratterizzare l'Italia: l'origine del "*leghismo*" italiano è legato eminentemente a ragioni economiche, soprattutto **fiscali**, ed al funzionamento dei servizi pubblici; il *nord* dell'Italia non può neppure vantare una storica e solida *identità padana* (!)

Il delicato problema relativo alla *competizione* intrinseca al federalismo stesso (e che caratterizza Paesi come l'Italia ove vi sono grandi diversità tra differenti aree geografiche) viene talora risolto ricorrendo alla formula - meno ostica - di *federalismo cooperativo* che costituisce, peraltro, una contraddizione in termini giacché il federalismo non è, per sua stessa natura, solidale ma idoneo ad instaurare una sorta di - "privatistica" e potenzialmente proficua - concorrenza tra le prestazioni pubbliche: chi non ritenesse di essere sufficientemente "servito" nella località in cui vive ed opera potrebbe legittimamente trasferirsi laddove, invece, fruirebbe di condizioni migliori. Tuttavia, sussisterebbe il cruciale problema di conciliare la natura competitiva del federalismo, con l'esigenza "giuridica" di garantire la parità dei diritti sociali fondamentali su *tutto* il territorio.

I recenti risvolti politici-istituzionali consentono di osservare come si stia passando da un federalismo *per dismissione* ad un federalismo *senza recepimento*. Dal momento che la riforma della Costituzione non è stata fatta, si è assistito ad una fase di *federalismo per abbandono* in cui lo Stato ha iniziato a cedere parte delle proprie competenze alle Regioni ed agli Enti locali. Il bilancio di quattro anni di "processo di decentramento" mostra che circa la metà delle Regioni non ha ancora attuato il previsto *trasferimento*. E' possibile inoltre constatare che il *differenziale di recepimento* tra nord e sud non è rilevante poiché la *sollecitudine* nell'adottare le competenze cedute dall'amministrazione centrale varia *vistosamente* tra Regioni contermini. A motivo di ciò, vi è chi sostiene che dovrebbe essere attuato un **federalismo differenziato** in base al quale le Regioni verrebbero chiamate ad assumere le proprie "maggiori competenze" solo allorquando siano in grado di rispettare *determinati parametri*. E, a maggior comprensione degli attuali programmi di riforma, giova esaminare, seppur brevemente, il disegno di legge costituzionale - presentato dal Governo - per l'ordinamento federale dello Stato che, in sostanza, riprende ed attua i contenuti della Bicamerale, salvo escludere tre aspetti ed aggiungervene uno del tutto nuovo. Tale disegno, infatti, non include il principio di sussidiarietà (rispetto al quale la stessa Bicamerale si era più volte "scontrata"); lascia deliberatamente al Parlamento le decisioni concernenti l'istituzione della - pur necessaria - **Camera delle regioni** ed infine trascura la doverosa ristrutturazione della Corte Costituzionale (sommo garante della risoluzione dei conflitti di attribuzione tra poteri). Tuttavia prevede che le Regioni abbiano una specifica competenza in materia di **giustizia locale**.

Occorre inoltre rilevare che i significativi passi compiuti dal federalismo sono dovuti soprattutto al forte impulso del *processo di integrazione europea* che, paradossalmente, ha condizionato al federalismo alcuni Stati piuttosto *centralizzati* (come Belgio, Spagna, Regno Unito ...) ma, ha "come disincentivato" la Germania - unico Stato della Comunità che avesse in origine una struttura del tutto federale - che, invece, ha ultimamente sviluppato politiche tendenzialmente centrificate.

In conclusione, si ribadisce che una riforma dello Stato in senso federale parrebbe ormai "matura" e probabilmente necessaria, anche se essa presenterà costi rilevanti che sarà opportuno non sottovalutare; quanto ad un'eventuale riforma del sistema di governo, si ritiene attualmente più significativa l'elezione diretta del Capo dell'Esecutivo (e non del Capo delle Stato) ma, sarebbe soprattutto auspicabile una revisione della vigente - ed insostenibile - legge elettorale della Camera, che sia in grado di "combinare", nel modo migliore, due importanti valori: il **pluralismo rappresentativo** - maggiormente garantito dal sistema proporzionale - e la **stabilità di governo** - meglio assicurata dal sistema maggioritario -. Infatti, posto che tutti i sistemi elettorali sono tendenzialmente *misti*, quelli buoni si distinguono per la capacità di

cogliere le massime opportunità da entrambe le finalità mentre, quelli pessimi, per la perizia nel duplicarne i difetti - e, purtroppo, il sistema italiano può essere annoverato tra questi ultimi.

Intervento del Senatore ENRICO MORANDO

(già membro della Commissione Bicamerale - Vicepresidente della Commissione Bilancio e membro della Direzione Nazionale D.S.)

Nel corso dell'attuale legislatura sono stati fatti tentativi - molto ambiziosi ed anche ben organizzati - di realizzare un'*organica riforma della seconda parte della Costituzione*: la Bicamerale, all'uopo istituita, ha infatti redatto un *articolato* contenente la definizione di una precisa riforma dell'ordinamento su cui si era iniziata una discussione purtroppo destinata fallire. Si è, pertanto, sperato che il referendum del 18 Aprile '99 potesse supplire alla carente volontà politica di riattivare il processo delle riforme ma, anch'esso, - non avendo raggiunto il **quorum** necessario - ha disilluso le aspettative: la *sconfitta* è stata notevole soprattutto perché il popolo, interpellato proprio allo scopo di rimettere in movimento il *treno delle riforme*, ha manifestato un *interesse insufficiente* imputabile, probabilmente, alla crescente delusione generata dal fatto che si discuta da troppo tempo di riforme **mai** concreteamente realizzate.

Ci si chiede, allora, se le riforme - *rebus sic stantibus* - siano ancora possibili nel corso della vigente legislatura. Occorre, peraltro, considerare che la data del referendum è coincisa con i gravi eventi di guerra nei Balcani (che sicuramente hanno "distratto" l'attenzione del popolo italiano) e che la *sconfitta* non è derivata da una significativa *forza restauratrice*, bensì dalla mancanza di un numero esiguo di voti.

Non è, poi, assolutamente da sottovalutare l'elezione, a Capo dello Stato, di Carlo Azeglio Ciampi, uomo dichiaratamente riformatore in campo istituzionale, collocato su un versante coerentemente innovatore e che nel consenso europeo ha sempre sottolineato come lo Stato democratico italiano stesse affrontando un *cammino di riforme istituzionali* - condotte, allora, dalla Bicamerale - allo scopo di raggiungere una maggiore stabilità. L'attuale Presidente della Repubblica, inoltre, è stato eletto sulla base di un'intesa (*che, per la prima volta, ha retto fino in fondo*), tra il *polo* ed il *centro-sinistra*, raggiunta in seguito ad una forte ed esplicita battaglia politica avvenuta sia all'interno della maggioranza sia all'interno del polo, in cui, però, hanno prevalso le forze più responsabili e più riformiste. E tutto ciò, pur non rimuovendo i fallimenti subiti, crea una situazione *nuova*, apparentemente più propizia di quella determinata dall'esito del referendum. Non è dunque escluso che *spinte adeguate* possano riaprire la strada delle riforme istituzionali. Sarebbe, pertanto, opportuno porre fine al costante - e deleterio - *brancolare disordinato* dei due rami del Parlamento e procedere, invece, alla costruzione di un coerente quadro di riferimento legislativo: *la Costituzione*, infatti, *si riforma sulla base di un disegno organico*.

Occorre, pertanto, osservare come **non** sia pensabile eleggere *direttamente* il Presidente della Repubblica senza variarne i poteri attualmente previsti nella Costituzione e, soprattutto, senza affrontare, contestualmente, il problema della *forma di governo*: ci si troverebbe, infatti, di fronte ad una soluzione squilibrata che potrebbe determinare gravi conflitti istituzionali difficilmente governabili perché appunto non regolati dalla Costituzione. A migliore chiarimento di ciò si osservi come il P.d.R. abbia svolto principalmente il ruolo di *garante* e di *cerimoniere* dello Stato finché si era in presenza di partiti forti ed arbitri indiscussi della direzione politica del Paese; venuti meno tali partiti, l'esercizio del potere costituzionale di scioglimento delle Camere attribuito al P.d.R. ha dato vita ad un susseguirsi - legittimo - di *governi del Presidente*: la Costituzione ha così dimostrato di avere un grado di flessibilità molto elevato che ha consentito di evitare il collasso istituzionale. Se, dunque, *questo* Presidente, capace di divenire protagonista della direzione politica, fosse investito della sua autorità direttamente dal popolo senza che l'intero edificio costituzionale venga reso coerente con tale innovazione, il rischioso squilibrio che investirebbe tutto il sistema democratico appare certamente evidente: potrebbero, infatti, verificarsi sconvenienti "conflitti" tra Parlamento e Presidente, entrambi eletti e legittimati dal popolo.

Si consideri, inoltre, che il Presidente della Repubblica presiede anche il Consiglio Superiore della Magistratura: ciò appare assolutamente equilibrato, sotto il profilo della bilancia dei poteri, finché il Presidente viene eletto dal Parlamento ma, nel momento in cui venisse eletto dal popolo sulla base di una competizione e di una maggioranza politica, è molto discutibile che egli possa presiedere tale Consiglio in un equilibrio di poteri razionale ed organizzato. Pertanto si ritiene fondamentale la realizzazione e l'adozione di un grande *disegno di riforme costituzionali* ordinato e coerente con tutto il sistema.

Tuttavia, posto che non sia più pensabile ripristinare la fallita Bicamerale e considerato che l'*iter* aggravato prescritto dall'art. 138 Cost. non risponda adeguatamente alle esigenze di *rapidità*, tale disegno potrebbe essere il frutto di una grande **intesa politica di base** tra le forze fondamentali del Paese atta a definire uno **schema di riforma organico anche molto generale** che possa costituire quell'efficace ed indispensabile punto di riferimento per i "lavori" di Camera e Senato.

Per quanto, invece, concerne la *riforma dello Stato*, si osserva che l'Italia, molto probabilmente, conoscerà una riforma federale piuttosto radicale e, pertanto, può essere interessante esaminare il progetto della Bicamerale così come rivisto e votato dalla Camera prima che i lavori fossero interrotti.

Il progetto della Bicamerale, infatti, rovesciava l'art. 117 Cost. facendo sì che non indicasse più le specifiche materie di competenza regionale ma attribuisse alle Regioni tutti i poteri e le funzioni che non fossero esplicitamente assegnati allo Stato centrale. Su quest'*architrave* la Camera, poi, introduceva un'innovazione secondo cui le Regioni, qualora l'avessero ritenuto opportuno - ed usando la propria autonomia statutaria -, avrebbero potuto imputare a sé anche una parte - molto significativa - dei poteri costituzionalmente attribuiti allo Stato centrale: su tale istanza il Parlamento avrebbe dovuto deliberare a maggioranza. La Camera, in questo modo, costruiva un **federalismo differenziato** molto radicale poiché consentiva alle Regioni di attribuirsi competenze esclusive in materie concernenti anche le *delicate* prerogative dello Stato sociale. E' evidente che, se si adottasse una soluzione federalista così drastica, il problema di garantire costituzionalmente la rappresentanza dell'unità della Nazione si porrebbe in termini decisamente più marcati e significativi rispetto al vigente assetto istituzionale. Pertanto, le ragioni di un'elezione diretta del Presidente della Repubblica vanno rintracciate nella soluzione federale: infatti, con l'adozione del federalismo, che comporterebbe una *riarticolazione* dei poteri sul territorio, ben si giustificherebbe un Presidente eletto da tutto il popolo che garantisca la *coesione* del Paese e lo rappresenti sia all'esterno sia all'interno. Ma, come si è già più volte sottolineato, un tale percorso riformistico potrà essere veramente attuato allorché si pervenga ad una precisa intesa di riforma tra le forze politiche. Vi sono, tuttavia, alcune innovazioni significative che possono essere poste all'attenzione delle Camere ed essere introdotte nella Costituzione anche senza il supporto di un disegno generale. Sarebbe infatti auspicabile - e peraltro non impossibile - approvare l'**elezione diretta del Presidente della Giunta Regionale** che consentirebbe sia di rafforzare politicamente l'ente più rilevante dell'ipotizzata riforma federale sia di offrire un'*importante prova politica* di governo locale che potrebbe, a sua volta, contribuire ad una migliore formazione e selezione del personale politico (infatti sono pochi coloro che approdano in Parlamento dopo aver maturato significative esperienze politiche a livello locale, come accade, invece, nella maggior parte dei Paesi europei). Sarebbe altresì opportuno inserire nella Costituzione i principi del **giusto processo** fissati dalla Carta dei Diritti Umani e che, in qualsiasi civiltà contemporanea, sono considerati *pacifici*. Si ritiene, infine, che si debba evitare la continua dilazione delle riforme che allunga pericolosamente il l'*ormai troppo duraturo* periodo di transizione.

PRINCIPALI APPROFONDIMENTI DEL DIBATTITO

* Si ritiene che in Italia sarebbe opportuno instaurare non un sistema presidenziale bensì un cancellierato con elezione diretta del Capo del Governo. Quanto alla necessaria riforma elettorale, si osserva come la legge per l'elezione dei sindaci corrisponda adeguatamente alle esigenze di bipolarismo, di alternanza e di proporzionalismo (dr. W. Giacchero).

⇒ Il sistema adottato per l'elezione dei sindaci semplifica opportunamente l'elezione di questi ultimi ma ha il difetto di "deformare" troppo gravemente la composizione del Consiglio Comunale. Si ritiene, tuttavia, che la legge elettorale peggiore sia quella della Camera poiché costringe le minoranze riottose ad allearsi compromettendo così la stabilità di governo delle maggioranze elette. Ciò accade soprattutto perché in Italia vi sono minoranze non disponibili ad una coalizione governante. Pertanto sarebbe opportuno adottare una legge elettorale che - come suggerisce il prof. Sartori - prefiguri un sistema premiante per la coalizione di maggioranza ma conceda alla minoranze recalcitranti un **diritto di tribuna**. Si considera piuttosto valida anche l'ipotesi che, dall'esito delle elezioni politiche, consegua una chiara imputazione della responsabilità dell'azione di Governo. I sistemi elettorali, del resto, sono degli

strumenti e come tali devono essere utilizzati dall'ordinamento per conseguire efficacemente le finalità prefissate (On. V. Zanone).

Si ritiene doveroso precisare che il sistema dei sindaci, rapportato alla dimensione nazionale, potrebbe essere efficacemente rappresentato da una soluzione di tipo semi-presidenziale (alla francese); mentre il sistema elettorale per l'elezione del Consiglio Comunale sembra più sconveniente poiché costringe - come accade in quello per la Camera - gli alleati di uno stesso schieramento ad una interna competizione tra di loro e ciò contiene in radice le ragioni della dissoluzione delle coalizioni. Sono, invece, migliori i sistemi elettorali che favoriscono la competizione esplicita tra chi si contrappone per il governo del Paese ed a motivo di ciò si parteggia per il sistema maggioritario a doppio turno, in collegi uninominali (Sen. E. Morando).

* Si domanda se, a fronte delle prove - assai negative - date dal governo delle Regioni e degli Enti Locali, il federalismo sia davvero una soluzione auspicabile. Si chiede, poi, che senso abbia introdurre in Costituzione i principi del **giusto processo**, - come se, per cinquant'anni, il processo in Italia non sia stato giusto. Si manifesta, infine, perplessità per l'apparente inerzia del centro-sinistra rispetto alla persistente situazione di *conflitto di interessi*, piuttosto deplorevole in un Paese che si definisce democratico (prof.ssa A. Porrati).

⇒ *Si osserva che l'adozione del modello federalista comporterebbe necessariamente dei costi e dei rischi fra cui quello di aggravare la differenza tra le "due Italie". L'esperienza regionale, poi, non ha funzionato soprattutto a causa: a) di un eccesso di legislazione parlamentare comprendente anche statuizioni di governo locale (parlamentarismo); b) della forte resistenza burocratica degli apparati centrali ministeriali; c) del sistema dei partiti, per cui anche le funzioni locali venivano assegnate quasi "per ricaduta" dal centro alla periferia. Pertanto, si ritiene che le Regioni non abbiano insegnato nulla in termini di federalismo; il federalismo, infatti, "nasce" allorché queste forze ostative si indeboliscono e si realizza pienamente soltanto laddove vi sia una matura capacità di autogoverno. Ma la libertà si impara solo esercitandola e, dunque, l'esercizio di questa libertà di autogoverno potrebbe consentire di valutare effettivamente il grado di responsabilità degli Enti destinatari della soluzione federalista. Certamente sarà opportuno non sottovalutare i costi di una riforma che, tuttavia, converrebbe ormai sperimentare* (On. V. Zanone). *La Costituzione italiana sancisce inequivocabilmente il diritto alla difesa, il principio di indipendenza della magistratura così come l'imparzialità del giudice. Tuttavia, qualche aspetto lacunoso e problematico deve pur sussistere se è sorta l'esigenza di esaminare quanto afferma la Carta dei diritti umani in materia di giustizia. Dopo la riforma del codice di procedura penale, avvenuta nel 1988, sono, infatti, intervenute tutta una serie di sentenze costituzionali che ne hanno sostanzialmente demolito il tanto agognato impianto accusatorio: si ritiene, pertanto che se si costituzionalizzassero le fondamenta di un vero rito accusatorio, le eventuali sentenze interpretative di tale Corte non potrebbero più scalfirlo.*
Quanto, invece, al problema del conflitto di interessi, esso continua a non risolversi a causa di una difficoltà politica evidente: la maggioranza (la cui forza supera ormai di poco quella dell'opposizione), nell'affrontare il problema del conflitto di interessi, deve considerare che tale problema interessa proprio il capo dell'opposizione, vale a dire, il soggetto fondamentale di riferimento di quella parte d'Italia che non si riconosce nel governo in carica. Purtroppo "fare a maggioranza stretta" una legge sul conflitto di interessi senza avere cura dell'esigenza di ottenere una qualche forma di consenso anche da parte dell'opposizione, potrebbe essere rischioso giacché, rispetto ad una regola di tale delicatezza, sarebbe più opportuno adottare una soluzione "bipartigiana" (Sen. E. Morando).

* Si ritiene che la maggior parte delle problematiche enunciate vadano imputate alla mancanza di una valida legge elettorale che, garantendo la coerenza delle coalizioni e, dunque, la governabilità, potrebbe, invece, semplificare l'avvio deciso alle riforme. Tale legge dovrebbe tuttavia considerare che: **a)** in Italia esistono identità culturali e politiche consolidate e non facilmente trascurabili; **b)** gli ostacoli maggiori passano all'interno di ciascuno dei due poli per un conflitto tra partiti grandi e partiti piccoli (si pensi alla non saltuaria costituzione di alleanze trasversali). Pertanto, sarebbe quanto mai opportuno (e peraltro non impossibile), architettare una legge elettorale che consenta una *rappresentatività adeguata* all'interno delle fazioni e che contemporaneamente assicuri l'*indispensabile stabilità di governo* (dr. R. Lenti).

* Si osserva come - nella meno recente storia della Repubblica - i piccoli partiti abbiano sempre avuto un numero di ministri superiore al loro peso politico svolgendo così un rilevante ruolo di mediazione tra le maggiori forze di governo. Attualmente, invece, si assiste ad una crescente incapacità di *ammortizzare* i

conflitti e di risolvere problemi molto delicati come quelli riguardanti il processo penale (e i fatti dimostrerebbero che i "pentiti" di un certo *rilievo* possano non arrivare, *vivi*, in tribunale per ripetere quanto già detto alla polizia giudiziaria). E proprio le sentenze della Corte Costituzionale hanno causato, in questa materia, gli scompensi peggiori. Occorre, inoltre, non trascurare che il voto agli emigrati rischia di "sfasare" eccessivamente il risultato di molte elezioni (dr. G. Manzone).

⇒ *Lo Stato italiano dovrebbe diventare una democrazia liberale europea ed, in Europa, non c'è una sinistra che non sostenga i principi del giusto processo (difesa e contraddittorio garantiti in tribunale alla presenza di un giudice terzo) che costituiscono il fondamento della possibilità di processare e condannare. E, se è vero che l'Italia non può trascurare i forti ostacoli generati dalla considerevole presenza ed influenza della mafia, è altresì vero che il Paese è maturo per porsi almeno il problema di come affrontare questioni così gravi e complesse. Quanto al voto degli emigrati, si osserva che esso desta, effettivamente, alcune perplessità: gli elenchi comunali dell'A.I.R.E. (l'anagrafe degli italiani residenti all'estero), infatti, contengono, oltre ad una serie di indirizzi non corretti, almeno 750.000 elettori certamente deceduti e non cancellabili in assenza del "comprovante" certificato di morte. Risulta, dunque, evidente che ci sia la seria e concreta possibilità di elezioni e di quorum "sfasati". Si osserva, infine, che la riforma del sistema elettorale è la madre di tutte le riforme e paradossalmente, viene invocata proprio quando il sistema politico è incapace di decidere democraticamente. Posto che le decisioni concernenti le riforme delle leggi elettorali sono notoriamente le più difficili, ci si chiede allora come possa, il sistema, prendere una decisione così ardua in un momento in cui non è nemmeno in grado di decidere su piccole questioni (!)* (Sen. E. Morando).

* Si precisa che l'iscrizione all'A.I.R.E. avviene su domanda degli interessati in ragione dei sottostanti vantaggi previdenziali e pensionistici o di godimento dei diritti civili. Tuttavia, il problema del *voto* di tali iscritti è apparso, nella sua gravità, allorché l'afflusso alle urne è diminuito in modo considerevole: si è infatti calcolato che tale elenco fa crescere "artificialmente" il numero degli elettori. Si è, inoltre, constatato un difficolto collegamento tra l'A.I.R.E., come ufficio comunale, ed il consolato che, peraltro, non riesce a monitorare ed a registrare tutti i vari spostamenti delle persone iscritte in tali elenchi. La questione, dunque, esiste ed è già nota al Ministero degli Interni che si sta attivando al fine di valutarla e definirla nel migliore dei modi (Prefetto F. Quinto).

* Si osserva che sia ormai fondamentale attuare seriamente le riforme e, se non può essere adottato il sistema americano, si dia almeno il *via al possibile* federalismo cominciando ad attribuire le necessarie responsabilità dirette agli Enti periferici. Occorre, poi, limitare la deleteria frammentazione partitica che danneggia la democrazia rendendo il Paese ingovernabile (sig. B. Perna).

⇒ *Relativamente alle affermate difficoltà di adottare il sistema di governo americano, si sottolinea che la netta separazione tra Parlamento ed Esecutivo, propria di tale forma presidenziale, contrasta con la storia della democrazia rappresentativa europea. Quanto, poi, al complesso problema del giusto processo, si osserva come la terminologia stessa esprima la forte crisi del sistema italiano rispetto al tema-giustizia Tuttavia, occorre considerare attentamente che la Bicamerale era stata istituita per modificare la 2^a parte della Costituzione; venendo a trattare la questione del giusto processo è, però, entrata in determinazioni che riguardano i diritti civili contenuti, invece, nella prima parte della Carta costituzionale. Pertanto, proprio perché la giustizia italiana versa in condizioni deplorevoli è quanto mai opportuno evitare che essa diventi oggetto del "mercimonio politico": occorrono, infatti, soluzioni imparziali e ben ponderate che siano in grado di offrire ai cittadini di uno Stato democratico una dignitosa e sicura parità tra accusa e difesa* (On. V. Zanone).