



Senato della Repubblica

**TERZO CICLO DI SEMINARI DI STUDIO
E DI AGGIORNAMENTO SULL'ATTIVITÀ
POLITICO-PARLAMENTARE**

**ORGANIZZATO IN SENATO DALL'ASSOCIAZIONE STAMPA
PARLAMENTARE IN COLLABORAZIONE
CON L'UFFICIO STAMPA E INTERNET DEL SENATO**

dicembre 2012

A cura dell'Ufficio stampa e Internet del Senato

© 2013 Senato della Repubblica

INDICE

Lunedì 5 novembre 2012

Saluto del Segretario Generale, dott.ssa **Elisabetta Serafin**.....pag. 20

Relatore: prof. **Luigi Ciaurro**, consigliere parlamentare, Direttore del Servizio prerogative e immunità

Tema: "*Il potere normativo tra Parlamento e Governo nell'era del maggioritario: decreti-legge, decreti delegati, regolamenti di semplificazione*"pag. 5

Lunedì 12 novembre 2012

Relatore: prof. **Giovanni Orsini**, consigliere parlamentare, Capo Ufficio di Segreteria della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari

Tema: "*Immunità parlamentari e conflitto di attribuzione*"pag. 27

Lunedì 19 novembre 2012

Relatore: dott.ssa **Chiara Goretti**, consigliere parlamentare, Capo Ufficio per la documentazione degli effetti finanziari dei testi legislativi e Consigliere anziano del Servizio bilancio

Tema: "*Fiscal compact: le regole fiscali europee*"pag. 55

Slide dell'interventopag. 161

Venerdì 23 novembre 2012

Relatore: prof. **Roberto D'Alimonte**, professore ordinario di sistema politico italiano presso l'Università "Luiss-Guido Carli" di Roma

Tema: "*La legge elettorale: una riforma possibile?*"pag. 91

Venerdì 7 dicembre 2012

Relatore: dott.ssa **Cristina Piccardi**, consigliere parlamentare, Capo Ufficio di Segreteria della 5^a Commissione permanente (Bilancio) del Senato

Tema: "*Natura e ruolo delle burocrazie parlamentari*"pag. 135

Lunedì 5 novembre 2012

LUIGI CIAURRO

Direttore del Servizio prerogative, immunità e contenzioso

**Il potere normativo tra Parlamento e Governo nell'era del
maggioritario: decreti-legge, decreti delegati,
regolamenti di semplificazione**

Sergio AMICI. Buongiorno. Iniziamo oggi il ciclo autunnale di seminari di aggiornamento che l'ASP organizza appunto ogni sei mesi, in primavera e in autunno. Per questa sessione saremo ospitati dal Senato, grazie agli uffici del quale abbiamo organizzato questo ciclo. Quindi rivolgo un ringraziamento al Segretario generale, dottoressa Serafin, e a tutto il personale dell'Ufficio stampa che ci ha supportato nell'organizzazione e, naturalmente, ringrazio i funzionari del Senato che saranno i relatori di questi corsi.

Oggi cominciamo con un seminario dedicato al tema: il potere normativo tra Parlamento e Governo nell'era del maggioritario, decreti-legge, decreti delegati e regolamenti di semplificazione. Cercheremo un po' di approfondire anche il tema delle riforme che il Governo sta portando avanti e dell'attuazione delle stesse.

Il relatore è il professor Luigi Ciaurro, direttore del Servizio prerogative, immunità e contenzioso del Senato.

Visto che siamo appunto al primo di questi corsi, vi anticipo brevemente il programma dei prossimi appuntamenti, che saranno: lunedì prossimo sui conflitti di attribuzione e l'immunità parlamentare, il 19 novembre sul *fiscal compact*, venerdì 23 novembre sulla legge elettorale (che vedrà come relatore il professor D'Alimonte) e da ultimo il 26 novembre un seminario dedicato al ruolo delle burocrazie parlamentari. Anche se il tema può suonare un po' ridondante, approfondiremo un po'

il ruolo dei funzionari parlamentari e l'importanza dei compiti da loro svolti nel mandare avanti la macchina del Parlamento.

Vi ricordo infine che questo seminario, come tutti gli altri, verrà trasmesso dal GR Parlamento questa sera alle ore 21 e la registrazione audio sarà inserita anche nel nostro sito www.stampaparlamentare.it, per un eventuale riascolto. La formula, come sempre, prevede la relazione iniziale del nostro docente e poi lo spazio per le nostre domande.

Do quindi la parola, ringraziandolo per la disponibilità, al professor Ciaurro.

Luigi CIAURRO. Mi chiamo Luigi Ciaurro, attualmente sono il direttore del Servizio prerogative, immunità e contenzioso del Senato della Repubblica e sono altresì un docente di diritto parlamentare presso la Facoltà di giurisprudenza della LUMSA di Roma.

Visto che questo è il primo dei cinque incontri organizzati dalla Amministrazione del Senato con l'Associazione stampa parlamentare, innanzitutto mi è gradita l'occasione per porgere un caloroso saluto e anche un ringraziamento per il lavoro svolto normalmente dalla stampa parlamentare da parte della dottoressa Elisabetta Serafin, Segretario generale del Senato della Repubblica, che non ha potuto raggiungerci subito per precedenti impegni.

Possiamo dire che in questo 2012 abbiamo una felice coincidenza perché da un lato, per la prima volta nella storia italiana, un dirigente di sesso femminile è Segretario generale di un organo costituzionale e mi sembra che, dall'altro lato, per la prima volta dalla sua fondazione anche l'Associazione stampa parlamentare abbia come presidente una giornalista donna, la dottoressa Sardoni. Voglio poi ringraziare per il tema che mi è stato affidato, estremamente suggestivo e - ahimè - impegnativo: il potere normativo tra Parlamento e Governo nell'era del maggioritario - evidentemente qualcosa è successo, altrimenti il titolo stesso non avrebbe senso - con particolare riferimento ai decreti-legge, ai decreti delegati e ai regolamenti di

semplificazione, che sono gli strumenti con cui la normazione primaria ha subito delle torsioni in quest'ultimo periodo.

Per capire bene quello che è avvenuto a livello di queste scosse di assestamento tra Parlamento e Governo, nell'ambito del potere normativo, è necessario preliminarmente fare riferimento a una serie di concetti generali, che cercherò di esporre nel modo più sintetico e semplice possibile. Infatti, nel nostro Paese, si fondono e confondono elementi della crisi dello Stato, che appartengono anche ad altri Paesi, non solo all'Italia, e invece una transizione che è specifica del caso italiano. Solitamente si fa riferimento a cinque crisi dello Stato: crisi dello Stato nazionale, crisi dello Stato centrale, crisi dello Stato dei partiti, crisi dello Stato sociale e - ahimè - crisi dello Stato parlamentare. Nel caso italiano si aggiunge anche, come loro sanno meglio di me, il problema di una ormai infinita transizione, che è politica, che è istituzionale, che è costituzionale.

Ecco, in questo contesto vanno analizzati tre fenomeni: quello della crisi della legge, quello della perdita di centralità della legislazione statale e, infine, un fenomeno che mi sono permesso di definire di "spaesamento normativo" del Parlamento.

Crisi della legge. Come noi eravamo abituati a considerarla sin dai nostri studi universitari, ma direi già al liceo, la tripartizione classica dei poteri - potere legislativo, potere esecutivo e potere giudiziario - in questo schema un po' semplicistico non esiste più. E nell'ambito della crisi della legge noi possiamo definire questo fenomeno a livello verticale, a livello orizzontale e a livello strutturale.

A livello verticale assistiamo al fenomeno della globalizzazione degli ordinamenti giuridici - un fenomeno che nel nostro Paese è stato studiato, in particolare, da Sabino Cassese - per cui l'attività regolamentativa, che tradizionalmente era di spettanza esclusiva dello Stato, viene invece definita a livello sovranazionale. Un esempio per tutti è la disciplina tecnica del commercio e il WTO.

Il secondo aspetto di questa crisi della legge a livello verticale è la crescente centralizzazione e pervasività del sistema del diritto internazionale. Il diritto internazionale non è più un qualcosa che riguarda solo gli Stati, ma riguarda direttamente i singoli cittadini. Un esempio per tutti: lo Statuto di Roma e la Corte penale internazionale, responsabilità individuale dei soggetti di fronte al diritto internazionale.

A livello orizzontale, la crisi della legge avviene in quanto numerose funzioni normative, un tempo attribuite alla legge e quindi al Parlamento, vengono invece svolte da altri soggetti. Mi riferisco, ad esempio, alle autorità amministrative indipendenti, che hanno non poche funzioni regolamentative, oppure alle cosiddette autonomie funzionali, cioè le camere di commercio e le università.

A livello strutturale - che forse è il tema che più mi appassiona - la crisi della legge avviene per la perdita di alcune caratteristiche tradizionali dell'atto-fonte legge: ad esempio, la generalità, l'astrattezza, la durabilità, la preventività, l'imperatività (intesa come comando inderogabile rivolto ai destinatari della norma giuridica). La dottrina ha analizzato questo fenomeno e ha dato delle spiegazioni che sono le più varie: la rivincita del molteplice sull'unità e sull'interesse generale, la privatizzazione surrettizia della politica, la contrattualizzazione dell'atto legislativo, e così via. Già Bobbio aveva scritto di questi fenomeni.

Perdita di centralità della legislazione statale: è il secondo aspetto. In particolare in Italia stiamo vivendo un doppio intreccio di federalismi. Com'è noto, da un lato, a livello sovranazionale diventano più serrati i processi di integrazione dell'Unione europea. Regolamenti e direttive: regolamenti, che hanno una particolare forza passiva anche rispetto alla legge dello Stato che sia successiva (questo lo ha detto già la Corte costituzionale italiana dal 1984 con la sentenza n. 170); le direttive, come sanno, normalmente devono essere recepite ma la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea ci dice che le direttive, ancorché non recepite, e che però abbiano un sufficiente livello di dettaglio normativo, nei rapporti tra cittadini, imprese e autorità pubblica possono avere diretta vigenza negli Stati membri.

L'altro aspetto dell'intreccio di federalismi in atto nel nostro Paese è prettamente interno e riguarda i processi devolutivi che nell'ultimo quindicennio hanno caratterizzato la nostra forma di Stato. Si può individuare la data simbolo del 1997 con il federalismo amministrativo a Costituzione vigente, di cui alle leggi Bassanini e, in particolare, al decreto legislativo n. 112 del 1998, fino alla ormai famosissima riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione, di cui alla legge costituzionale n. 3 del 2001, che - come noto - ha provocato un ingente contenzioso presso la Corte costituzionale italiana, il più delle volte per sapere "chi fa che cosa" (anche questo può essere un elemento di riflessione). A mio giudizio - ma è un giudizio personale, direi come osservatore di questi fenomeni - la spinta propulsiva del regionalismo italiano è chiusa, è finita, per una serie di ragioni: la crisi economica che porta a una centralizzazione dei processi decisionali, gli stessi scandali che hanno caratterizzato non pochi consigli regionali (mi sembra che su venti, dieci siano sotto inchiesta per l'uso improprio di fondi) e poi anche una certa disillusione presso l'opinione pubblica. Quindi, a mio avviso, questa perdita di centralità della legislazione statale che abbiamo avuto nell'ultimo ventennio, se dal lato del federalismo subirà un arresto, subirà invece un incremento - al momento forse nemmeno immaginabile - dall'altro lato, vale a dire verso l'Unione europea: il semestre europeo, il *fiscal compact* (ci sarà un incontro apposito su queste tematiche), le pretese della BCE di controllare le manovre di finanza pubblica dei vari Stati, e così via.

E veniamo più da vicino al tema oggetto dell'incontro odierno. Qui siamo di fronte ad una patologia che mi sentirei di definire come una sorta di "spaesamento normativo" del Parlamento. Quali possono essere le cause di questo spaesamento, di questa difficoltà? Innanzitutto, possiamo far riferimento a quelle che potremmo definire le diseconomie esterne del maggioritario e del bipolarismo, perché si è creato un clima - dai *referendum* elettorali del 1993 in poi - che ha concentrato nel Governo la responsabilità dell'azione normativa. Il Governo si è presentato agli elettori con un proprio programma, in punto di fatto anche con un proprio *leader*, vi è stata una

legittimazione diretta della maggioranza, e quindi il Governo che scaturisce dall'intreccio costituito dalla maggioranza degli elettori e dalla maggioranza parlamentare ha il diritto di realizzare il programma con cui si è presentato agli elettori e, all'occorrenza, ha il diritto di vedere approvate le norme che vuole. Questo concentra nel Governo l'azione propulsiva in materia di produzione normativa primaria.

Un secondo aspetto che non riguarda solo l'Italia, ma - potremmo dire - investe tutte le democrazie avanzate, è la crescente tecnicità delle soluzioni normative. Questa crescente tecnicità, certamente inevitabile, porta ad implementare il ruolo degli apparati burocratici dei Ministeri e dei loro uffici legislativi rispetto al lavoro parlamentare. Il peso è maggiore presso gli uffici legislativi dei Ministeri proprio a causa della tecnicità delle problematiche da affrontare e delle soluzioni da proporre. E poi c'è il fattore velocità, un elemento su cui non si riflette mai abbastanza.

Il fattore velocità domina non solo i rapporti interpersonali, ma anche quelli interistituzionali. Nei poemi omerici il Caso stava sopra gli dei dell'Olimpo; ora possiamo dire che nell'evo moderno la velocità sta sopra gli organi costituzionali dello Stato. Ma la velocità è qualcosa che stride con il Parlamento, il Parlamento fa parte della "lentezza" di Kundera. I più acuti studiosi del parlamentarismo - un nome per tutti, Kelsen - hanno esaltato il clima parlamentare, che è fatto di emendamenti e subemendamenti, di argomenti e contro-emendamenti, di discussioni e rinvii: evidentemente un qualche cosa che mal si addice alla velocità richiesta dai tempi moderni, in cui vi è la necessità di intervenire subito senza troppe chiacchiere.

La crisi economica è il quarto fattore di questo "spaesamento normativo" del Parlamento. Evidentemente, essa esige interventi soprattutto restrittivi, che mal si addicono alle assemblee rappresentative e al loro Dna, e anche questo fatto fa sì che le misure restrittive richieste dalla crisi economica siano più facilmente adottabili, individuabili, mediabili dall'Esecutivo rispetto al Parlamento stesso.

Se questo è il clima con cui occorre verificare quanto sta accadendo negli ultimi anni nel nostro Paese a proposito della produzione normativa, perché noi siamo

ancora abituati a pensare che chi fa le leggi è sovrano, e in parte è vero, allora preliminarmente cerchiamo intanto di usare anche qui il metodo empirico, che da Galileo in poi ci è imposto nelle analisi scientifiche, e poi soffermiamoci brevemente su qualche dato statistico. Ecco, i dati su cui voglio richiamare la loro attenzione sono ripresi dall'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati (non ho tema di citare la concorrenza...)¹.

Le ultime analisi dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati sono aggiornate a partire dall'inizio legislatura, 29 aprile 2008, fino al 15 settembre 2012. Sotto il profilo statistico gli atti normativi di rango primario sono 739. Disaggreghiamo il dato: abbiamo 337 leggi, 214 decreti legislativi (cioè decreti emanati dal Governo su delega del Parlamento), 107 decreti-leggi (cioè decreti che hanno immediata vigenza adottati sotto la propria responsabilità dall'Esecutivo), 81 regolamenti di delegificazione (cioè quei regolamenti del Governo che sono stati previamente autorizzati da una legge del Parlamento a modificare leggi previgenti, quindi sono regolamenti che possono modificare normativa primaria previgente). Il totale è di 739 atti normativi di rango primario. In realtà questo dato va ulteriormente disaggregato, perché nella ricostruzione statistica della Camera dei deputati delle 337 leggi fanno parte 98 leggi di conversione dei decreti-legge che, dal mio punto di vista, sono un prolungamento dei decreti-legge e quindi, a mio avviso, è un dato che va nettizzato. Con questo ulteriore calcolo, per le ragioni logiche che vi ho accennato, abbiamo in tutto 641 atti normativi di rango primario, 402 atti riconducibili alla triade dell'Esecutivo (decreti-leggi, decreti legislativi, regolamenti di semplificazione) e 239 leggi del Parlamento come noi normalmente le consideriamo. Quindi emerge il dato che, su 641 atti di rango primario, solo 239 sono leggi del Parlamento che, sotto il profilo della percentuale, equivalgono al 37,28 per cento: come vedete, si tratta di una percentuale a dir poco preoccupante. Ma non basta.

¹ Cfr. <http://www.camera.it/cartellecomuni/Leg16/files/pdf/documenti/CL0013.pdf>.

Analizziamo le leggi del Parlamento. Abbiamo visto che sono 337, di cui - come dicevo - 98 sono leggi di conversione dei decreti-legge. Attenzione, anche qui emerge un dato preoccupante! Di queste 337 leggi, solo 86 leggi non rientrano nella stretta competenza dell'Esecutivo, perché le altre 251 leggi rientrano nell'ambito di quelle iniziative che possiamo considerare riservate al Governo (leggi di conversione dei decreti-legge, legge di bilancio, leggi di ratifica dei trattati internazionali, leggi comunitarie). Quindi, riaggregando i dati, su 337 leggi del Parlamento dall'inizio della legislatura solo 86 sono leggi di tipo corrente, non riservate all'esclusiva discrezionalità ed iniziativa dell'Esecutivo, con una percentuale quindi pari solo al 25 per cento. Ma ancora non è tutto.

L'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati analizza anche l'iniziativa legislativa che ha avuto successo e qui il dato è ancora più impressionante: su 337 leggi del Parlamento, quindi iniziative legislative che sono andate in porto e che sono divenute leggi, l'80 per cento è riconducibile all'iniziativa governativa e solo il 20 per cento all'iniziativa parlamentare. Ecco, questi dati che evidentemente non sono un'opinione - *verum est factum*, diceva Machiavelli - denotano quanto il Governo, nell'era del maggioritario, con questi strumenti e anche con questa incidenza sul processo legislativo in Parlamento, abbia sostanzialmente egemonizzato la produzione normativa di rango primario nel nostro Paese.

E di nuovo non è tutto. Anche ad analizzare gli strumenti con cui questo è avvenuto e, in particolare, i decreti-legge, i decreti delegati e i regolamenti di delegificazione, noi assistiamo, anche qui nell'ambito di queste singole fonti di produzione normativa, ad un arretramento del potere parlamentare. Vediamo perché. Voi siete tutti addetti al mestiere e quindi non ho bisogno di spiegare che cosa sono i decreti-legge, previsti dall'articolo 77 della Costituzione e dall'articolo 15 della legge n. 400 del 1988, norme che prevedono appunto determinati requisiti per l'adozione di questo strumento straordinario di necessità ed urgenza. In realtà il Costituente lo aveva ipotizzato come raro e non, invece, quasi come metodo ordinario di legislazione, ma questo è un qualche cosa che deriva già dalla cosiddetta "prima

Repubblica". Per quanto riguarda i decreti-legge - che, come loro sanno, debbono essere convertiti dal Parlamento entro 60 giorni - la giurisprudenza costituzionale, pur ineccepibile sotto il profilo formale e in qualche modo auspicabile negli interventi che ha fatto, tuttavia ha, di fatto, diminuito il potere parlamentare in sede di conversione dei decreti-legge. Mi scuso se citerò precisamente, per comodità di esposizione, alcune specifiche sentenze della Consulta e prima di tutte la sentenza n. 360 del 1996. Benedetto, accolta dalla dottrina, tutti d'accordo, me compreso, tale sentenza ha stabilito il divieto di reiterabilità dei decreti-legge. Come sappiamo, durante la cosiddetta "prima Repubblica" siamo arrivati anche alla reiterazione per 19 o 20 volte del medesimo decreto-legge, che non veniva convertito entro il termine prescritto. Con questa sentenza del 1996, la Corte dice che tassativamente entro 60 giorni il decreto-legge deve essere convertito in legge, altrimenti non può essere reiterato, salvo che per ulteriori esigenze straordinarie (un caso però del tutto residuale). Se sotto il profilo formale della opportunità costituzionale ovviamente questa sentenza non è contestabile, tuttavia possiamo dire che essa ha diminuito il potere di contrattazione del Parlamento, che è limitato a 60 giorni. E il Parlamento è composto da due Camere, quindi ciascuna Camera ha poco tempo per poter negoziare modifiche, imporre cambiamenti, e così via. Abbiamo 60 giorni tassativi, termine che di fatto ha diminuito il potere di contrattazione del Parlamento il quale, evidentemente, ha bisogno di tempo per poter effettuare al meglio un'attività di questo genere.

Successivamente, ci sono state delle sentenze che hanno stabilito il principio che la Corte costituzionale può sindacare il rispetto dei requisiti costituzionali di necessità ed urgenza. In un primo tempo la giurisprudenza della Corte (v. in particolare la sentenza n. 29 del 1995) è stata nel senso di analizzare le norme originariamente inserite nel decreto; la giurisprudenza più recente - ed è quella che più ci interessa - ha inoltre stabilito che la Corte stessa può valutare se le norme aggiunte dalle Camere in sede di legge di conversione siano o meno in possesso dei requisiti di straordinarietà e di urgenza. Dapprima con la sentenza n. 355 del 2010 e,

più di recente, con la sentenza n. 22 del 2012, la Corte costituzionale ha annullato disposizioni aggiunte dal Parlamento in sede di legge di conversione. Anche qui, evidentemente, potremmo dire: ben venga l'intervento della Corte che ha ricondotto il decreto-legge e la legge di conversione alla dizione costituzionale di cui all'articolo 77 della nostra Carta, secondo cui queste disposizioni debbono avere dei requisiti di necessità e di urgenza. Quindi, sotto il profilo formale non possiamo criticare queste sentenze che, infatti, sono state ben accolte dalla dottrina; ma, a mio avviso, è avvenuta una frattura nell'equilibrio istituzionale di fatto, tra Parlamento e Governo, in tema di decreti-legge. Il Governo abusa da sempre della decretazione d'urgenza, ma dall'altra parte il Parlamento abusa della facoltà di emendamento in sede di conversione dei decreti-legge e, quindi, in un certo qual modo il sistema si compensa, forse *contra se non praeter Constitutionem*, ma almeno il Parlamento e il Governo nell'ambito dei decreti-legge in questo modo garantiscono un equilibrio. Questo modo non potrà più essere utilizzato in futuro, perché ci sarà il rischio di un ricorso in Corte costituzionale, tanto più se - e io non lo escludo - proseguendo questo *trend* in futuro la Corte addirittura sposerà una tesi che era stata adombrata all'indomani della Costituzione del 1947, in particolare tra li altri dall'autorevole costituzionalista Esposito, secondo cui in realtà il Parlamento può solo convertire o non convertire il decreto-legge senza poter apportare alcuna modifica. Questa sarebbe la definitiva frattura di quell'equilibrio, basato sul fatto che un abuso compensa l'altro abuso, cui prima ho fatto riferimento.

Quale studioso di diritto parlamentare, mi sento solo di segnalare qualche particolarità procedurale. La prima riguarda il contingentamento. Nell'esame dei decreti-legge, alla Camera dei deputati, per via di una certa interpretazione di una norma transitoria di quel Regolamento (art. 154, comma 1), il contingentamento non può essere disposto, mentre al Senato, in sede di programmazione, il contingentamento nell'esame della legge di conversione viene normalmente disposto.

La seconda particolarità di diritto parlamentare è che al Senato vi è una maggiore flessibilità nell'ammettere emendamenti al decreto-legge. Spesso la Camera

ha criticato il Senato per questa maggiore disponibilità ad accettare emendamenti non strettamente attinenti alla materia del decreto-legge, ma per le ragioni che ho esposto prima - e non solo per dovere istituzionale, essendo io dipendente del Senato - ritengo che la prassi elastica del Senato sia, sotto il profilo dell'opportunità costituzionale, non del tutto censurabile, perché dà spazio al Parlamento - anzi, poiché non si potrà più fare in futuro - dava spazio e dava la possibilità di inserire nel decreto-legge norme di interesse parlamentare anche di non stretta pertinenza.

Il terzo aspetto attiene alla procedura preliminare di valutazione dei presupposti costituzionali di necessità e di urgenza. Il Senato conserva ancora una procedura preliminare presso la 1^a Commissione affari costituzionali, in cui questa Commissione si deve pronunciare sulla sussistenza o meno dei presupposti costituzionali. La Camera ha abolito questa procedura preliminare nel 1997.

Decreti delegati. I decreti delegati rappresentano uno strumento previsto dalla Costituzione italiana, all'articolo 76, e sono altresì disciplinati dall'articolo 14 della legge n. 400 del 1988. Qualche particolarità. La legge dice che lo schema di decreto delegato definitivo deve essere inviato per la promulgazione al Capo dello Stato almeno 20 giorni prima della scadenza, affinché si possa effettuare un vaglio approfondito. Molto spesso - c'è sempre il tarlo della velocità che ci insegue - questo termine non viene rispettato e il Capo dello Stato in qualche occasione ha anche protestato. Sempre l'articolo 14 della legge n. 400 del 1988 stabilisce che le deleghe che eccedano i 2 anni debbono essere obbligatoriamente esercitate tramite un doppio parere parlamentare sugli schemi di atto normativo. Soffermiamoci un attimo su questo aspetto. Normalmente le leggi di delega, anche al di sotto dei 2 anni, prevedono questo meccanismo. Ma cosa è successo? Sostanzialmente, a partire dalla XIII legislatura - che è stata molto importante nella storia del Parlamento italiano perché è stata la prima vera legislatura del maggioritario - si è quasi avviata una prassi di scambio in Parlamento tra Esecutivo e Parlamento stesso, per cui le Camere sono generose nel conferire deleghe al Governo, e quindi si spogliano del potere normativo, ma per compensazione viene previsto solitamente nelle leggi di delega

che il Governo trasmetta gli schemi di decreto normativo in tempo utile al Parlamento affinché questo possa effettuare una valutazione con un parere da parte delle Commissioni permanenti. "Io Parlamento" mi spoglio del potere legislativo, ti conferisco una delega in una certa materia secondo determinati principi direttivi, come prescrive la Costituzione, ma voglio poter dire la mia, e quindi solitamente le leggi di delega prevedono un doppio parere parlamentare: "io Governo" ti invio un primo schema, la Commissione formula delle osservazioni, ti invio un secondo schema in cui o ho recepito le osservazioni della Commissione o spiego perché non le ho recepite. Questa, quindi, è la prassi che è andata delineandosi soprattutto a partire dalla XIII legislatura. Ma non è tutto.

Sempre a proposito dei decreti delegati, è emersa anche un'altra prassi, quella dei cosiddetti decreti integrativi e correttivi. C'è una delega principale, da esercitare entro un determinato lasso di tempo, e poi nei 2 o 3 anni successivi c'è un'ulteriore delega al Governo, per introdurre quelle integrazioni o correzioni che la prima esperienza applicativa del decreto legislativo emanato può consigliare. Questo è un fenomeno che, invece, è stato abbastanza criticato dalla dottrina, perché è un istituto non previsto dalla Costituzione ed è un istituto che ha precarizzato la legislazione delegata: un decreto delegato viene promulgato ma già si sa che poi verrà integrato e corretto subito dopo, e questo, ovviamente, comporta una certa incertezza anche del diritto stesso. A questo proposito, io ritengo che con la prassi dei decreti integrativi e correttivi, se pur solitamente con l'obbligo di trasmettere i relativi schemi alle Camere per un parere, siamo ai limiti dell'incostituzionalità e in varie sedi avevo proposto qualche correttivo, vale a dire che almeno il parere delle Camere per questi decreti integrativi e correttivi sia non solo obbligatorio, ma anche vincolante. O le Camere sono d'accordo, o l'Esecutivo si adegua, oppure non può essere emanato un decreto integrativo e correttivo rispetto ad una delega già esercitata.

Regolamenti di delegificazione. Questo è uno strumento non previsto dalla Costituzione e, a livello normativo, lo possiamo trovare all'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988. In materie non coperte da riserva assoluta di legge, il

legislatore può autorizzare l'Esecutivo ad emanare regolamenti che, normalmente, fanno parte della sfera discrezionale dell'Esecutivo e sono fonti secondarie, quindi subordinate alla legge. Invece, questi regolamenti di delegificazione o di semplificazione o, come a me piace definirli, con terminologia un po' *retro*, regolamenti "autorizzati" sono tali perché autorizzati, appunto, dalla legge a derogare a norme legislative previgenti. Anche qui l'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati ci indica un dato preoccupante. Il dato è il seguente: i provvedimenti che dall'inizio della legislatura hanno previsto regolamenti autorizzati a derogare a norme legislative in tutto sono stati 39; di questi 39, 19 autorizzazioni di questo genere sono state inserite in leggi di conversione di decreti-legge, quindi in strumenti già a disposizione dell'Esecutivo, e 11 addirittura in decreti legislativi. Tutto ciò premesso, su 39 casi di regolamenti autorizzati, che sono un po' un'eccezione rispetto al sistema ordinario delle fonti, ben 30 autorizzazioni sono state inserite in atti - le leggi di conversione e i decreti delegati - di sostanziale spettanza all'Esecutivo. Nella sostanza, abbiamo avuto un'auto-autorizzazione ad emanare regolamenti derogatori (in 30 casi su 39).

Inattuazioni amministrative: questo è un punto su cui non riflettiamo mai abbastanza, perché siamo tutti un po' giacobini, in Parlamento soprattutto. C'è un'emergenza, bisogna approvare una legge e - come diceva una vecchia canzone un po' triste di Franco Califano - "è risolto il problema". Così non è: bisogna vedere poi come la pubblica amministrazione e l'Esecutivo danno attuazione a questa legge. Pensate alle leggi sulle semplificazioni burocratiche: non le ha inventate l'allora ministro della funzione pubblica Bassanini, ma è una legge che risale al 1968 (la n. 15) e che quindi per 30 anni era stata pressoché inattuata. In Parlamento siamo tutti un po' vittime di una sindrome giacobina, per cui serve una legge ed è risolto il problema; vi è un sostanziale disinteresse per il cosiddetto "dopo legge"; non c'è un sufficiente controllo, non c'è un efficace incalzare l'Esecutivo per quanto riguarda l'attuazione di leggi in vigore. Eppure gli strumenti regolamentari ci sarebbero, ma

sarebbe necessario, forse, un altro tipo di Parlamento. Gli strumenti regolamentari ci sono, anche se i Regolamenti sono del 1971.

In particolare si può citare l'articolo 46, comma 2, del Regolamento del Senato e l'analoga disposizione contenuta nel Regolamento della Camera all'articolo 143, comma 3, che prevedono espressamente la possibilità per le Commissioni di chiedere, anche per iscritto, conto al Governo dell'attuazione data a una legge in vigore. È una procedura sostanzialmente disapplicata, forse avremmo bisogno di un Parlamento diverso, cioè di un Parlamento in Commissione e non in Assemblea, come nell'era del maggioritario sempre più sta diventando; però, questo, per dire che le previsioni regolamentari ci sarebbero.

Consentitemi solo qualche parola su un altro strumento che ha rafforzato in modo clamoroso il peso del Governo sull'attività legislativa. Mi riferisco al terribile binomio, "combinato disposto" - come dicono i giuristi - tra maxi emendamento e posizione della questione di fiducia. È il voto bloccato all'italiana. A quanto pare, per la prima volta questo strumento fu utilizzato nella prima Repubblica - pensate - proprio in Senato, nella seduta del 23 gennaio 1985, quando un decreto-legge sull'IVA venne accorpato in tre grandi maxi emendamenti. Secondo autorevole dottrina - un nome per tutti, l'ex presidente della Corte costituzionale Onida - si tratta di un istituto non tanto *praeter* ma proprio *contra* la Costituzione, in quanto violerebbe l'articolo 72 della Costituzione stessa, secondo cui una legge deve essere approvata articolo per articolo. In Parlamento la prassi ha visto qualche correttivo per non alzare del tutto "bandiera bianca" di fronte a questo strumento procedurale, che poi ha una valenza sostanziale molto forte: ad esempio, il maxi emendamento presentato in Assemblea deve contenere argomenti già trattati presso la Commissione permanente; molte volte non può essere nemmeno troppo difforme dal testo licenziato in Commissione permanente. Su questo la prassi è oscillante, forse dovrebbe diventare più rigida per impedire al Governo di inserire nel maxi emendamento materie non solo non trattate in Commissione ma non decise dalla Commissione. Dal 2004 in poi, sotto la presidenza Pera, è invalsa la prassi di

chiedere un parere informale della Commissione bilancio sulle conseguenze finanziarie del maxi emendamento. Teniamo presente che questo strumento - il maxi emendamento insieme alla posizione della questione di fiducia - ha cominciato ad essere utilizzato, dal Governo, anche con riferimento a disegni di legge d'iniziativa parlamentare, ad esempio - per chi ama i precedenti - nella seduta del Senato del 29 luglio 2011. Abbiamo avuto, poi, nel 2005 e nel 2006, un fenomeno curioso: mentre la Camera più volte ha detto che non avrebbe ammesso un maxi emendamento interamente sostitutivo della legge finanziaria, o legge di stabilità che dir si voglia, il Senato è stato più flessibile e quindi abbiamo avuto la legge n. 266 del 2005 (avevamo ancora un Governo di centro destra ed era la legge di stabilità finanziaria dell'epoca) composta da un solo articolo e 612 commi. Ma soprattutto è divertente citare la legge n. 296 del 2006 - quindi con un Governo di colore diverso, era Prodi il Presidente del Consiglio - con un solo articolo e 1.364 commi! Queste, per gli addetti ai lavori, sono delle curiosità storiche perché si tratta di veri e propri *record* normativi.

Qualche conclusione, brevemente. A mio avviso, quel fenomeno che ho definito come "spaesamento normativo" del Parlamento fa parte dell'attuale stagione politica, al di là delle maggioranze che potranno esserci in futuro. Si tratta di un'onda anomala, sotto il profilo del costituzionalismo classico, che ha avuto inizio nell'XI legislatura (quella di Tangentopoli, per intenderci), si è sviluppata nell'era del maggioritario per i motivi che vi ho detto, si è esaltata negli ultimi anni con la stagione dell'antipolitica laddove, forse con troppa fretta, si è individuata nella classe parlamentare la casta da colpire, o la sola casta da colpire, e questo è andato a discredito del Parlamento, per cui difendere le prerogative parlamentari anche normative non è molto *à la page*. Però, a mio avviso, non serve far ricorso a sofisticazioni costituzionali o all'ingegneria elettorale. Questo fenomeno di spaesamento normativo del Parlamento continuerà e non ci sono ricette salvifiche. A mio avviso, anche se può sembrare una conclusione un po' riduttiva, occorre vichianamente - mi sentirei di dire - attendere un passaggio (di stagione) ad una

stagione istituzionale diversa che prima o poi verrà, magari a Costituzione vigente. Pensate che la stessa Costituzione del 1947 e gli stessi Regolamenti parlamentari del 1971 hanno già visto l'età "dell'oro", cioè la fase cosiddetta della centralità del Parlamento, in cui tutto avveniva in Parlamento. Si parlava di Camere co-governanti perché le Camere diventavano pervasive anche in sfere tradizionalmente attribuite dalla discrezionalità dell'Esecutivo. Per esempio, è del 1977 la legge sul controllo dei servizi segreti; è del 1978 la legge sul parere parlamentare sulle nomine del Governo, e così via. Questi stessi strumenti normativi, Costituzione e Regolamenti parlamentari nel 1971, hanno visto la stagione della centralità del Parlamento e stanno aprendo ora la stagione dello spaesamento normativo del Parlamento. A mio avviso, dicevo, occorre vichianamente attendere una nuova stagione politico-istituzionale, che prima o poi arriverà, ripeto, magari a Costituzione vigente. E siccome sono un ottimista di natura, ritengo che prima o poi finirà, per dirla alla Huizinga, questa sorta di "autunno del Parlamento" e si avrà, invece, una "primavera" delle assemblee rappresentative, che continuo a ritenere siano sempre un indice essenziale del tasso di democraticità di un ordinamento costituzionale.

Ora io mi taccio, ma prima di passare agli interventi del dibattito cedo la parola al Segretario generale, che nel frattempo ci ha raggiunti, per un breve saluto.

Elisabetta SERAFIN. Ringrazio il professor Ciaurro per questa interessante conversazione, che vi ha offerto un'ampia gamma di precedenti e curiosità, sempre interessanti per i giornalisti. Ma soprattutto voglio ringraziare voi per l'ampia partecipazione e la presidente Alessandra Sardonì, con il dottor Amici, per avere ancora una volta chiesto al Senato di offrire questo piccolo contributo di colloquio, lo voglio chiamare così. Non mi piace chiamarle lezioni, ma diciamo che queste sono delle conversazioni, dei colloqui che volentieri facciamo con la stampa parlamentare, perché teniamo ad avere con voi giornalisti un rapporto di grande cordialità e di amicizia. Quindi, grazie ancora. Mi auguro che gli argomenti concordati siano di

vostro interesse, immagino di sì perché non sono stati affrontati nei semestri precedenti e sono di grande attualità.

Auguro buon lavoro a tutti.

Alessandra SARDONI. Passiamo alle prime domande.

Luca MAZZÀ. Sono Luca Mazzà di RAI Parlamento.

Una sottolineatura e una provocazione per il professor Ciaurro. Al di là dell'eccesso propulsivo del Governo e dello spaesamento normativo del Parlamento, ai fini pratici il grande problema è quello che lui stesso poneva della mancata attuazione dei provvedimenti, se è vero, com'è vero, che al 30 settembre 2012 - dati de "Il Sole-24 Ore" - risultava attuato solo poco meno del 10 per cento di tutte le riforme di questa legislatura.

Lucia CONTE. Sono Lucia Conte dell'agenzia TMNews.

Siccome, come lei ha giustamente spiegato, si è diffusa una prassi che a volte è anche ai limiti dell'incostituzionalità, come ad esempio nel caso dei decreti integrativi o correttivi dei decreti delegati, volevo chiedere se, secondo lei, non si sia in questo senso anche un po' chiuso un occhio - se mi concede l'espressione - da parte del Quirinale, che comunque deve in qualche modo alla fine apporre una firma a tutti gli atti. Vorrei chiedere se queste prassi, a volte ai limiti della correttezza, siano state secondo lei anche un po' avallate dal Colle, per esigenze magari di emergenza o di una stagione che così si presentava, insomma, con un potere più forte del Governo rispetto allo spaesamento del Parlamento. Grazie.

Francesco CRISTINO. Salve, Francesco Cristino di RAI GR Parlamento. Volevo chiederle, professore, nel quadro dello spaesamento normativo a cui faceva riferimento, qual è il ruolo del monocameralismo di fatto che si sta configurando negli ultimi mesi, dall'insediamento di questo Governo con la situazione di

emergenza, e quali potranno essere eventualmente gli strascichi, una volta conclusa questa stagione. Sostanzialmente, stiamo assistendo alla modifica dei provvedimenti solo da parte di un ramo del Parlamento e all'approvazione poi nella seconda Camera così come sono, e viceversa; quindi, le modifiche intervengono solo in un ramo del Parlamento.

Laura PEREGO. Sono Laura Perego di LA7, buongiorno. Volevo chiederle se ritiene che ci sia un collegamento anche tra questo depauperamento delle Camere e la qualità del personale politico, derivante dal tema consueto della legge elettorale del Parlamento di nominati, che ha fatto scadere anche la qualità del personale politico. So che la domanda è forse un po' delicata, ma lei ritiene che ci sia anche un elemento di minore capacità di intervento e di controllo sull'attività dell'Esecutivo, per le caratteristiche proprio tecnico-professionali dell'attuale personale politico?

Alessandra SARDONI. Volevo riallacciarmi alla domanda di Luca Mazzà di prima. Effettivamente, anche rispetto ai dati de "Il Sole-24 Ore", mi sembra che a volte ci sia una prospettiva rovesciata rispetto a quella che lei ha analizzato nella sua lezione. In realtà quello che si lamenta in genere, e che perfino il Presidente del Consiglio a volte lamenta, è un eccesso di potere di freno da parte del Parlamento. La mancata attuazione delle norme, secondo lei, è dovuta al Parlamento? O quanto contano anche quelle che lei ha definito tra i primi punti le "secche" della burocrazia, per esempio nella pubblica amministrazione, nella mancata attuazione delle leggi?

Stefano BRUSADELLI. Sono Stefano Brusadelli dell'Associazione stampa parlamentare. Lei ritiene possibile un ritorno alla centralità del Parlamento, come lei ha auspicato, senza una modifica della legge elettorale?

Sergio AMICI. Per quanto riguarda il cosiddetto spaesamento normativo del Parlamento, lei ha invitato ad attendere una primavera delle Assemblee che potrà

seguire a questo autunno del Parlamento. Ma per quanto riguarda il tema più generale della crisi della legge, che forse si collega a fenomeni legati alla globalizzazione, alla internazionalizzazione del diritto, da questo punto di vista c'è però un problema, che va risolto comunque, di salvaguardia della sovranità popolare? Mi riferisco appunto a quell'insieme normativo che molte volte sfugge al controllo stesso dei rappresentanti del popolo.

Luigi CIAURRO. Cercherò di rispondere brevemente a questa piccola finestra di *question time*.

Certamente i dati de "Il Sole-24 Ore" sono impressionanti. Il 10 per cento di leggi di riforma che hanno trovato attuazione amministrativa dall'inizio legislatura è un dato preoccupante. Cosa può fare il Parlamento a questo proposito? Esattamente quello a cui mi sono riferito in precedenza: attivare quelle procedure di Commissione, che pure sono previste, laddove si avverta e quantomeno nei casi macroscopici in cui si avverta una inerzia dolosa o colposa dell'Esecutivo.

Ruolo della Presidenza della Repubblica. Nelle ultime due presidenze - Ciampi e Napolitano - vi è stato un esercizio dei poteri formali del Quirinale molto più accentuato rispetto al passato. Un intervento del Quirinale su aspetti di leggi di delega di dubbia costituzionalità francamente sarebbe forse eccessivo, perché - ma è una mia opinione personale - il Presidente della Repubblica non è una piccola Corte costituzionale, che deve valutare la costituzionalità delle leggi che gli vengono sottoposte per la promulgazione. Solo la macroscopica e palese incostituzionalità, a mio avviso, rende doveroso da parte del Capo dello Stato il rinvio con messaggio alle Camere anziché la promulgazione. Ma non è il caso dei decreti legislativi correttivi e integrativi, perché poi le opinioni circa la loro legittimità costituzionale sono anche discordi nell'ambito della stessa dottrina.

Il monocameralismo di fatto deriva da quel fattore cui io ho fatto riferimento, vale a dire la velocità che domina sempre più anche i rapporti interistituzionali. D'altra parte, proprio la sentenza della Corte costituzionale n. 360 del 1996, laddove

ha posto il divieto di reiterare un decreto-legge per cui, evidentemente, i 60 giorni sono quelli e non possono essere di più, fa sì che una Camera possa essere di fatto espropriata del proprio potere di conversione di un decreto-legge. In secondo luogo, anche lo strumento del maxi emendamento insieme alla posizione della questione di fiducia, che viene utilizzato per far presto, evidentemente ha delle ripercussioni eventuali anche sulla seconda Camera a cui poi viene trasmesso il testo.

C'è un collegamento tra la legge elettorale e il depauperamento della classe parlamentare e così via? Non diretto, a mio avviso, non è che questo clima si è creato per colpa della legge elettorale del 2005: si tratta di una variabile indipendente. Anche se avessimo il Parlamento formato da Hans Kelsen e da Carl Schmitt moltiplicati per 900, io credo che non cambierebbe molto.

Prospettiva rovesciata. Mi ricordo che l'ex presidente del Consiglio Berlusconi una volta disse che occorre cambiare i Regolamenti parlamentari perché - lui sosteneva - si fa tanta fatica a far approvare da un Consiglio dei ministri un disegno di legge, che viene poi presentato in Parlamento e, anche se non viene cambiata una virgola, comunque ci vogliono 4 timbri. Ecco il linguaggio comunicativo tipico di Silvio Berlusconi: ci vogliono 4 timbri! Veniva contestata quindi la lentezza del procedimento legislativo che minimo impone 4 passaggi, tra Commissione e Assemblea in un ramo del Parlamento e Commissione e Assemblea presso l'alto ramo del Parlamento. Più volte anche esponenti dell'attuale Governo hanno lamentato la lentezza delle Camere oppure il fatto che nelle Assemblee a volte si parla di argomenti non strettamente attinenti alla materia dell'articolo in discussione: ma, ahimè, io mi sento di sottolineare che queste sono assemblee rappresentative e non un ufficio legislativo collegiale. E' qualcosa di diverso: le Camere hanno anche una funzione rappresentativa.

Potrebbe ritornare una centralità del Parlamento, al di là della modifica elettorale? Io mi permetto di rovesciare l'asserto e di dire che, purtroppo, anche se si modificasse la legge elettorale, non importa come, miracolosamente non tornerebbe

la centralità del Parlamento, perché si tratta di una stagione politico-istituzionale che non è strettamente determinata da un metodo elettorale anziché un altro.

Da ultimo, crisi della legge e *deficit* di democrazia rappresentativa. Questo è un tema che ha appassionato soprattutto la Corte costituzionale tedesca. Vi ricordate quando tutti attendevano la sentenza della Corte di Karlsruhe sul *fiscal compact*? La Corte costituzionale tedesca ha richiamato l'attenzione - in modo ovviamente più elegante di quanto lo abbia fatto io all'inizio del mio intervento - sul fatto che sempre più meccanismi sovranazionali dell'Unione europea ledono la sovranità del Parlamento, organo legittimato direttamente e costituzionalmente competente ad assumere determinate decisioni, a fronte di opzioni influenti che vengono assunte altrove; e, quindi, ha indicato una serie di correttivi per poter cercare, per quanto possibile, di conciliare le esigenze dei processi sempre più stringenti di integrazione presso l'Unione europea e la salvaguardia dei canoni classici della rappresentanza parlamentare.

Io ringrazio loro per l'attenzione e ringrazio anche la presidente, Alessandra Sardonì, per essere stata presente.

Alessandra SARDONI. Grazie a lei. Ci vediamo lunedì prossimo per il successivo incontro.

Lunedì 12 novembre 2012

GIOVANNI ORSINI

**Capo dell'Ufficio di Segreteria della Giunta delle elezioni e delle immunità
parlamentari**

Immunità parlamentari e conflitto di attribuzione

Alessandra SARDONI. Buongiorno e benvenuti al seminario della stampa parlamentare, oggi sul tema delle immunità parlamentari e del conflitto di attribuzione, con il dottor Orsini che gentilmente ci spiegherà tutto. La formula è quella di sempre: ci sarà prima un'introduzione che durerà mezz'ora o quaranta minuti e poi ci sarà lo spazio per le domande.

Giovanni ORSINI. Grazie. Con qualcuno di voi già ci conosciamo: mi chiamo Gianni Orsini e sono attualmente il segretario della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato.

Intanto, devo fare una precisazione iniziale. Quando dal titolo si dice che il nostro incontro riguarda i conflitti di attribuzione e le immunità parlamentari, si parla certo di Corte costituzionale e appunto di tutele riconosciute ai parlamentari; ma normalmente la materia ricomprende - e rientra fra l'altro nelle competenze delle due Giunte di Camera e Senato - anche le immunità politiche in generale. Voglio dire che quando si parla di immunità parlamentari ci si riferisce in particolare all'insindacabilità e all'inviolabilità dei parlamentari, ma - come sappiamo - esistono poi alcune tutele che l'ordinamento riconosce ai membri del Governo e al Capo dello Stato e la cui competenza è sempre delle due Giunte di Camera e Senato. Questi

organismi - che, nel caso del Capo dello Stato, si riuniscono congiuntamente e diventano Comitato per i procedimenti di accusa - hanno, appunto, la competenza ad applicare le norme che riguardano anche la tutela dei membri del Governo e del Capo dello Stato. Quindi io, seppure brevemente, mi riferirò anche a questo aspetto, che non rientra strettamente nelle immunità parlamentari.

La seconda premessa, invece, è più di sostanza ed è la seguente. Negli ultimi anni si sono avute moltissime modificazioni, aggiustamenti sia e direi soprattutto ad opera della Corte costituzionale, che è stata chiamata moltissime volte a pronunciarsi per dirimere conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato, sia attraverso alcune leggi che a partire dai primi anni Novanta sono intervenute - come sapete, anche modificando la Costituzione - sulla materia dell'immunità parlamentari e in genere delle immunità della politica. Però il risultato che ad oggi, nel 2012, registriamo è una situazione normativa e di giurisprudenza che non possiamo dire stabile, determinata; possiamo dire piuttosto che è in movimento, potremmo quasi definirla una linea di confine che man mano la Corte costituzionale ha costruito tra il territorio per così dire delle immunità, delle tutele per la politica e quello invece dell'ordinamento comune, con riferimento all'applicazione anche a chi ricopre cariche politiche o parlamentari delle norme applicabili a tutti i cittadini. Quindi, nel corso degli anni si è determinata appunto una linea di confine che è molto cambiata, ripeto, e che è in continuo mutamento e che non è sicuramente soddisfacente. Cercherò soprattutto di soffermarmi su questi aspetti, senza entrare nel merito di tutte le questioni, ma solo in quelle più importanti. Parlavo di una linea di confine in movimento e di una situazione sicuramente non soddisfacente dell'intera materia. Entrando un pochino più nel merito, mi soffermerò sui quattro aspetti che riguardano appunto la materia delle immunità politiche in genere e parlamentari in particolare. Il primo aspetto riguarda la cosiddetta insindacabilità, ossia l'articolo 68, primo comma, della Costituzione. Il secondo ambito delle immunità è quello della cosiddetta inviolabilità penale del parlamentare, ossia i successivi commi, secondo e terzo, dell'articolo 68. Poi ci sono la responsabilità del Capo dello Stato e la responsabilità dei membri del

Governo, cioè del Presidente del Consiglio e dei Ministri. Questi sono i quattro ambiti su cui appunto cercherò di delineare la linea di confine che si è determinata nel corso di questi anni.

Che cosa è avvenuto in pratica? È avvenuto che, a partire dalla fine degli anni Ottanta, la Corte costituzionale ha deciso che poteva intervenire in questa materia. Fino ad allora tutta la materia dell'immunità parlamentare era stata di competenza esclusiva del Parlamento, della politica, e la Corte Costituzionale aveva sempre rifiutato - salvo aspetti particolarissimi o formali, per così dire di rito - di intervenire proprio perché si riteneva, sulla base delle norme costituzionali, che la materia fosse di esclusiva competenza del Parlamento. Nel 1988 però c'è stata una sentenza che ha mutato questo orientamento e si è avuta, come dire, una prima incrinatura rispetto a questo assetto. In quella sentenza - si trattava di un caso di insindacabilità, sulla base di un ricorso presentato dall'autorità giudiziaria - si è riconosciuto che fosse possibile alla Corte costituzionale intervenire per dire che il Parlamento in quel caso aveva errato nell'applicare le norme. Si era trattato di un errore, quindi la Corte non era entrata nel merito della decisione, però è stata la prima incrinatura. Poi, ripeto, a partire dagli anni Novanta, soprattutto sull'onda di Tangentopoli, è iniziato un nuovo percorso che è quello appunto che arriva fino ad oggi.

Per quanto riguarda in particolare l'insindacabilità, la Costituzione - come sappiamo - tutela le opinioni espresse e i voti dati dai parlamentari nell'esercizio delle loro funzioni. Gli elementi quindi sono: opinioni, voti ed esercizio delle funzioni. Questa norma, che esiste un po' in tutti i Paesi democratici, in forme diverse, come tutela del parlamentare nell'esercizio delle sue funzioni, delle espressioni e dei voti, ed è l'architrave dei sistemi democratici, nasce fin dal 1600 nel Parlamento inglese; poi viene ripresa in varie forme da tutti i Parlamenti democratici fino ad oggi ed è una delle norme meno contestate e meno contrastate. Tuttavia, che cosa è successo nel nostro ordinamento? E' successo che questa norma, fino appunto ai primi anni Novanta, ovvero fino alla modifica costituzionale nel 1993, era sempre stata applicata in modo abbastanza rigoroso, cioè si era stabilito - e la prassi andava in questo senso -

che le opinioni dei parlamentari, espresse nel corso delle sedute delle Camere o delle Commissioni o attraverso interrogazioni e interpellanze, non fossero sindacabili in alcun modo da parte dell'autorità giudiziaria. Certo, questo poneva dei problemi rispetto ai terzi e li pone tuttora, però diciamo era una cosa abbastanza pacifica.

Cosa è successo nel 1993? Come sapete benissimo, è stato soppresso l'istituto delle autorizzazioni a procedere. Fino al 1993 il magistrato, per sottoporre a processo un parlamentare, doveva chiedere l'autorizzazione alla Camera di appartenenza, anche per iniziare il procedimento penale. Questo faceva sì che molti dei reati che potevano essere addebitati ad un parlamentare fossero "coperti" attraverso l'istituto dell'autorizzazione a procedere. Non si arrivava ad utilizzare lo strumento dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione anche per reati di diffamazione, proprio perché qualsiasi procedimento penale doveva passare sotto questo baluardo, questa tutela dell'autorizzazione a procedere. Nel momento in cui questa tutela è venuta meno, appunto, soprattutto in materia di processi per diffamazione si è avuta un'espansione dell'articolo 68.

Le Giunte delle Camere e poi le Assemblee parlamentari hanno cominciato a sostenere che la tutela del parlamentare non può limitarsi a ciò che afferma nell'Aula o quando si presenta un disegno di legge o un emendamento; la funzione parlamentare va al di là ed è una funzione anche di rappresentanza della Nazione, come dice la Costituzione, quindi riguarda i rapporti con i cittadini; pertanto quello che il parlamentare dice, afferma, fa, anche al di fuori delle Aule parlamentari, ha bisogno di una tutela. Questa è la questione e si è cominciato ad ampliare il concetto di insindacabilità: ripeto, prima non c'era bisogno di affermarlo perché si poteva fare con altri strumenti. La Corte Costituzionale ha cercato di delimitare questo ampliamento, fino a che è stata approvata la legge n. 140 del 2003, che ha fatto proprio un elenco degli atti parlamentari che erano sicuramente tutelati dal punto di vista dell'insindacabilità. Leggo brevemente: disegni di legge, emendamenti, ordini del giorno, mozioni, risoluzioni, interpellanze, interrogazioni, interventi nelle sedi parlamentari. Tutti questi atti non sono sottoponibili a procedure giudiziarie, cioè

hanno, come si dice, un'insindacabilità assoluta: non è un fatto procedurale, è un fatto proprio di estinzione dell'eventuale reato.

Però la stessa legge n. 140 del 2003 ha riaperto il problema perché non si è limitata a questa elencazione di atti tipici, ma ha inserito una clausola di ordine generale, secondo cui sarebbe coperta da insindacabilità anche ogni attività di critica e di denuncia politica connessa alla funzione di parlamentare, espletata - e questo è il punto - "anche fuori del Parlamento". A questo punto le Giunte di Camera e Senato hanno ripreso la loro prassi di non concedere l'autorizzazione, spesso con votazioni a maggioranza. È chiaro che tutte queste materie entrano sempre nel vivo del conflitto politico; le Giunte non sono organismi meramente tecnici, non lo sono assolutamente, anzi sono organismi politici e quindi prendono delle decisioni politiche. Quindi, è invalsa sicuramente la prassi di non concedere l'autorizzazione sulla base appunto della norma che specifica "espletata anche fuori dal Parlamento". A questo punto la magistratura ha sollevato molti conflitti di attribuzione, che - ho qui anche qualche dato - hanno visto quasi sempre soccombenti le Camere e sono stati risolti a favore dell'autorità giudiziaria. Si è ritenuto che un'applicazione così estensiva dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione non fosse coerente con l'impianto costituzionale, con il principio di uguaglianza, con gli articoli, con le norme, con i principi che regolano il diritto alla giustizia riconosciuto a tutti i cittadini. Si è determinata, appunto, una forte conflittualità e le Camere hanno insistito sulla loro interpretazione. La Corte costituzionale ha via via puntualizzato la sua posizione e si è arrivati a quella linea di confine di cui parlavo prima.

La linea su cui siamo attestati oggi è sintetizzabile più o meno in questo: a parte gli atti tipici che sono elencati, su cui non c'è discussione, la Corte costituzionale ritiene che sia coperta da insindacabilità l'attività esterna di un parlamentare a condizione che vi sia un netto, ben determinato, ben preciso nesso di funzionalità tra le affermazioni rese all'esterno e l'attività parlamentare. Tra le numerose sentenze che hanno stabilito questo principio, in particolare c'è una sentenza importante, che è un po' l'architrave di questa linea, la n. 120 del 2004, che

parla appunto di "attività strettamente funzionali all'esercizio del potere legislativo", pur riconoscendo che si prescinde dal luogo. Quindi, nel caso del reato di diffamazione, che poi rappresenta la gran parte di questo tipo di processi, si riconosce che le dichiarazioni possano essere fatte anche all'esterno del Parlamento, ma - dice la Corte - non è sufficiente che queste dichiarazioni siano rilasciate in un contesto politico, come spesso hanno affermato le Camere, o che vi sia una comunanza di argomento rispetto, ad esempio, ad interventi in materia di giustizia. Noi abbiamo avuto moltissimi processi avviati per dichiarazioni rese da parlamentari contro magistrati, soprattutto sui processi che hanno occupato le cronache di questi anni, con accuse molto forti di politicizzazione o peggio nei confronti della magistratura. Sono arrivate delle querele dai magistrati e, per fare un esempio (ma è quantitativamente molto rilevante), la Corte costituzionale dice che, per considerarle coperte da insindacabilità, non è sufficiente dire che queste dichiarazioni dei parlamentari collimavano con quanto essi stessi avevano affermato in Aula in materia di giustizia. In sostanza, non era sufficiente che ci fossero degli interventi, dei disegni di legge, delle commissioni di inchiesta proposte da questi parlamentari in materia di giustizia, per dire che la singola specifica affermazione contro il magistrato su un determinato processo fosse coperta da insindacabilità. Il collegamento tra l'atto parlamentare - dice la Corte - e l'attività esterna deve essere un collegamento stretto, deve essere un collegamento molto forte. In sostanza, ecco, si può sintetizzare così: la Corte sostiene che l'attività esterna non deve essere altro che la divulgazione all'esterno di ciò che si è fatto all'interno del Parlamento, non può andare oltre a questo e deve essere fatto prima. C'è una sentenza proprio che stabilisce e precisa questo: l'attività parlamentare deve essere fatta prima, deve precedere la dichiarazione esterna e non può essere successiva, perché altrimenti sarebbe facile, una volta fatta la dichiarazione esterna, coprirsi magari il giorno dopo presentando un'interrogazione o un'interpellanza. Questa è la linea di confine che attualmente ha stabilito la Corte. Ho qui i dati, aggiornati fino al 2011: negli ultimi 5 anni ci sono stati 78 conflitti di attribuzione, sollevati dalla magistratura nei confronti del Parlamento, e di questi soltanto quattro

sono stati respinti. Soltanto quattro volte: come vedete, un numero molto basso. Poi c'è tutta una serie di casi di inammissibilità per ragioni procedurali, ma nella gran parte dei casi la Corte costituzionale, sulla base di quei criteri che sintetizzavo prima, ha dato sempre, o quasi sempre, ragione alla magistratura.

Questa è la prassi che si è formata fino a questo momento ma è evidente, come dimostra la conflittualità ancora in essere, che la situazione non è stabile.

C'è un altro aspetto che è interessante sottolineare: la tutela del terzo, cioè del cittadino offeso. Nei casi in cui è certamente riconoscibile l'insindacabilità, ossia negli atti tipici elencati dalla legge, tuttavia si è sempre posto il problema - e nelle ultime decisioni, per esempio, della Giunta delle autorizzazioni del Senato questo è stato sempre messo in evidenza in modo esplicito, proprio nella relazione all'Assemblea - della necessità di tutelare il cittadino offeso. Occorre trovare una forma perché se anche il parlamentare, in quel caso incontestato, ha espresso la sua opinione nell'ambito dell'esercizio delle sue funzioni, tuttavia vi può essere la necessità per il terzo, per l'esterno, che abbia ricevuto o ritenga di aver ricevuto un'offesa, di far valere questa sua posizione. Sono state fatte delle proposte, anche perché la Corte dei diritti dell'uomo europea si è interessata alla materia. Siccome le Giunte di Camera e Senato - parliamo un attimo di procedure - quando ricevono dalla magistratura o dal parlamentare la richiesta di autorizzazione a procedere in materia appunto di insindacabilità, per stabilire se il processo per diffamazione o per reati analoghi debba andare avanti oppure no, hanno la possibilità - e per prassi lo fanno sempre, o quasi sempre - di ascoltare il parlamentare, allora si è ipotizzato di prevedere una modifica dei Regolamenti tale da consentire alle Giunte, se il terzo offeso ne avesse interesse, di svolgere un'audizione anche del cittadino che ritenga eventualmente di essere stato offeso, per dare pubblicità - per quello che può valere - alle sue ragioni; un po' sul modello del Giuri di onore che esiste per i parlamentari. Questa potrebbe essere una strada.

Queste riflessioni riguardano, come dicevo, l'insindacabilità, un argomento molto vasto. Se ci sono delle domande potremo considerare anche altri aspetti, ma

insomma credo di averne sintetizzato i punti principali. Sicuramente occorrerebbe compiere una riflessione più approfondita su questa materia e fare delle scelte che la delimitino meglio ed evitino soprattutto questa continua conflittualità.

Per quanto riguarda la cosiddetta inviolabilità penale, la soppressione dell'istituto dell'autorizzazione a procedere ha determinato un grande cambiamento, perché dai primi anni Novanta è possibile processare un parlamentare senza chiedere l'autorizzazione delle Camere di appartenenza, per qualsiasi reato. La magistratura però, come sapete, deve chiedere l'autorizzazione alle Camere per singoli atti che nel processo dovessero rivelarsi necessari. In particolare, la Costituzione elenca quattro tipi di atti, li ricordo per comodità. In primo luogo, ci sono tutti gli atti relativi alla libertà personale dei parlamentari, compreso naturalmente l'arresto, anche domiciliare, salvo il caso della condanna irrevocabile. Qui c'è una differenza dell'Italia rispetto ad altri ordinamenti e anche rispetto a quello che succedeva prima: in caso di condanna definitiva o in caso di flagranza di reato, non c'è bisogno dell'autorizzazione delle Camere per procedere all'arresto. Tranne questi due casi, l'arresto o anche gli arresti domiciliari devono essere sempre autorizzati dalle Camere; questo è un istituto abbastanza diffuso, c'è un po' dappertutto, perché riguarda proprio la tutela dell'integrità dell'organo Parlamento.

Sono poi sottoposte ad autorizzazione delle Camere - secondo tipo di atti - le perquisizioni personali o domiciliari, le intercettazioni (su questo ci soffermeremo un po' perché è un argomento in cui quella linea di confine è particolarmente instabile) e il poco utilizzato, un po' desueto sequestro di corrispondenza. Anche in questo caso è intervenuta la legge del 2003, che si era occupata anche di questa materia, poi l'importante sentenza della Corte costituzionale n. 390 del 2007 ha ulteriormente precisato, puntualizzato la norma costituzionale. La Corte in particolare dice che l'obiettivo della norma costituzionale è quello di evitare - cito tra virgolette - che "strumenti investigativi di particolare invasività", come l'arresto, l'intercettazione, la perquisizione, "o atti coercitivi delle libertà fondamentali possano essere impiegati" - ecco, questo è il punto - "con scopi persecutori, di condizionamento o comunque

estranei all'effettiva esigenza della giurisdizione". Cosa dice, quindi, la Corte? Dice che non si tratta solo di tutela del singolo parlamentare, perché se così fosse la norma sarebbe incostituzionale, non è questo che voleva fare la Costituzione, la sentenza si riferisce alla legge n. 140 del 2003, cioè giudica la costituzionalità di quella legge e quindi fa una valutazione in questo ambito. La Corte dice, appunto, che è in questione la tutela dell'organo parlamentare, della funzione esercitata e quindi del singolo in quanto componente dell'organo. La Corte sottolinea proprio l'integrità della composizione dell'organo, del suo *plenum*.

Per quanto riguarda in particolare l'arresto, come sapete, nell'ultima legislatura c'è stato un importante mutamento di indirizzo. Nelle precedenti legislature repubblicane, com'è noto, ci furono solo quattro casi di concessione di autorizzazione all'arresto tra Camera e Senato: solo quattro e per reati gravissimi di sangue o di terrorismo o di eversione. In questa legislatura, invece, abbiamo già avuto due casi di autorizzazione all'arresto e anche altri in cui di poco non si è arrivati alla concessione, ma in due casi ci si è arrivati, uno alla Camera e uno al Senato, per reati sicuramente gravi ma non assimilabili a quelli che ricordavo prima, cioè per reati come concussione o associazione a delinquere legate a pratiche corruttive, quindi un altro ambito. È chiaro che qui ha giocato e gioca la contingenza politica del momento, su questo non c'è dubbio; forse non possiamo parlare di una nuova linea di tendenza che si è affermata in modo stabile, però dobbiamo registrare questa novità importante.

In materia non abbiamo sentenze della Corte costituzionale sotto la specie dei conflitti di attribuzione; abbiamo la sentenza citata ed altre sulla costituzionalità delle leggi che hanno regolato la materia. Sicuramente è un punto su cui occorrerà tornare, alla luce anche di queste novità. Finché le Camere nelle varie legislature si limitavano a opporre un diniego alle richieste, non si sono posti problemi applicativi, per così dire; in questa legislatura, al contrario, si sono posti anche problemi pratici, adesso parlo un po' anche del mio lavoro. Insomma, immaginate, la procedura parlamentare per la concessione dell'arresto - voi la conoscete - è molto complessa. La richiesta viene inviata al Presidente della Camera di appartenenza del parlamentare e poi viene

deferita alla Giunta delle autorizzazione a procedere (il deferimento è obbligatorio, è un atto dovuto); la Giunta fa un'istruttoria, ascolta - come dicevo prima - il parlamentare interessato (anche in questo caso è prevista la sua audizione), legge tutti gli atti (che spesso sono riservati, come sapete, quindi con complicazioni anche pratiche, ma qui adesso scendiamo nel dettaglio...). Dopo di che la Giunta fa una proposta all'Aula che l'Aula esamina nei tempi parlamentari, quindi nei tempi stabiliti dalla Conferenza dei Capigruppo che la deve calendarizzare... Tutte cose che conosciamo benissimo. C'è un termine, i Regolamenti parlamentari parlano di trenta giorni che possono essere poi prorogati di altri 30 giorni; in questo caso i tempi sono rispettati abbastanza, perché ovviamente si parla di cose delicate come un arresto, quindi normalmente si cerca di rispettare i tempi, però comunque è un termine non brevissimo. Che cosa può succedere ed è successo in concreto nei casi di questa legislatura? Che nel frattempo può cambiare l'orientamento della magistratura su un caso specifico. Non dobbiamo dimenticare che qui siamo in fase cautelare, cioè queste non sono richieste di arresto, domiciliare o in carcere, che seguono un processo, ma lo precedono; ci sono una serie di gradi di giudizio in sede cautelare che sono abbastanza ravvicinati e non prevedono tempi lunghi. Ad esempio, c'è il Gip che decide l'arresto e chiede l'autorizzazione alle Camere, poi il Tribunale del riesame rivede la questione nel giro di qualche settimana o di un mese-un mese e mezzo, e poi c'è la Cassazione che va un po' più in là ma non tantissimo. È successo che si sia passati dall'arresto in carcere all'arresto domiciliare, o viceversa, e la procedura parlamentare deve inseguire questi passaggi con i suoi tempi: una cosa praticamente impossibile! Pertanto si sono posti problemi applicativi non secondari, tenendo conto che si parla della libertà di una persona e dell'integrità dell'organo parlamentare, quindi di questioni delicatissime. Ecco, non foss'altro che per questo si dovrà intervenire o fare quanto meno una riflessione approfondita, anche perché le Camere hanno la regola di non decidere due volte sulla stessa materia, ma se cambiano le richieste della magistratura l'intervento è dovuto... insomma problemi applicativi di non facile soluzione!

Scusate, mi sto forse dilungando troppo e passerei quindi alle intercettazioni telefoniche. La Costituzione prevede appunto che siano tutelate tutte le comunicazioni dei parlamentari, nel senso che per intercettare o comunque per acquisire, captare le comunicazioni dei parlamentari bisogna chiedere l'autorizzazione alla Camera di appartenenza. La disciplina è scaturita dalla riforma del 1993 e dalla giurisprudenza, sia parlamentare che della Corte costituzionale. Sempre la sentenza n. 390 del 2007 si è occupata anche di questo aspetto, ma non si è giunti ad una soluzione soddisfacente. Attualmente quella famosa linea di confine che cercavo di delineare tra - in questo caso - libertà di intercettare e tutela non della *privacy* del parlamentare, come dice la Corte costituzionale, ma del fatto che il parlamentare possa svolgere il suo mandato senza pressioni o condizionamenti, quella linea di confine - dicevo - è segnata dalla distinzione tra intercettazioni dirette e indirette e soprattutto tra intercettazioni indirette cosiddette occasionali o impreviste e intercettazioni indirette mirate. Che cosa dice la legge n. 140 del 2003? Dice, ovviamente, che se l'autorità giudiziaria ha intenzione di intercettare l'utenza di un parlamentare deve chiedere prima l'autorizzazione; però dice che lo deve fare anche se queste intercettazioni sono indirette, vale a dire che se, intercettando un'altra persona, si trova ad ascoltare l'interlocuzione telefonica del parlamentare, deve chiedere l'autorizzazione anche in questo caso, sempre che fosse prevedibile che attraverso l'intercettazione di un terzo si potesse giungere anche ad intercettare il parlamentare. Come vedete, è una linea di demarcazione complicata e, infatti, bisogna fare una specie di processo alle intenzioni per capire se il magistrato sapeva o no, quando chiedeva l'autorizzazione su una determinata utenza, se questo potesse implicare l'intercettazione di un parlamentare. La Corte costituzionale ha stabilito che solo nel caso in cui le intercettazioni siano occasionali, cioè impreviste, allora solo in tal caso possono essere sanate *ex post*, dopo, con una richiesta di autorizzazione - che è sempre prevista dalla legge n. 140 - avanzata successivamente all'intercettazione. Naturalmente, innanzi tutto, non sono mai arrivate in Parlamento richieste di autorizzazione preventiva. E'ovvio che sia così. Arrivano invece frequenti richieste di

autorizzazione successiva. Ora, in un'altra sentenza più recente, del 2010, la Corte costituzionale ha anche detto che il magistrato ha l'obbligo di motivare l'occasionalità della intercettazione. Anzi, la Corte ha stabilito addirittura dei parametri: per valutare l'occasionalità dell'interlocuzione si deve valutare se si sia trattato di un interlocutore abituale del parlamentare e se il numero delle intercettazioni fosse elevato, per cui poi sarebbe stato chiaro e facile capire che si sarebbe giunti al parlamentare, oppure se il tempo in cui sono intervenute le intercettazioni, il periodo di durata delle stesse sia molto lungo, e così via. Ecco, la Corte ha stabilito proprio dei criteri, dei parametri, dei sintomi - diciamo - di occasionalità o di non occasionalità.

Le Giunte di Camera e Senato hanno cercato di attuare questa indicazione, talvolta si sono trasformate quasi in investigatori. C'è stato un caso recente in cui addirittura si è fatto un lavoro durato settimane, per riascoltare le intercettazioni precedenti a quelle di cui si richiedeva l'autorizzazione, per vedere se dalle precedenti si potesse capire che in quelle da autorizzare ci fosse la presenza di un parlamentare oppure no. Abbiamo avuto una casistica infinita di casi, con rinvii degli atti alla magistratura perché le motivazioni dell'occasionalità non erano considerate sufficienti o parziali, dato che fino ad una certa data forse il magistrato poteva non sapere chi era l'intercettato, ma da una certa data in poi lo sapeva sicuramente, perché in una determinata telefonata si è fatto il nome, il cognome e si è indicata la qualifica. I precedenti sono tantissimi e molte anche le sentenze della Corte. Ecco, questa è una materia su cui sicuramente occorre fare chiarezza, forse è la materia meno risolta.

Se siete d'accordo, molto brevemente - non so quanto tempo abbiamo ancora - tratterei il tema della responsabilità dei Ministri.

Dunque, l'articolo 96 della Costituzione parla di responsabilità dei Ministri, quindi siamo in un'altra delle competenze delle Giunte di Camera e Senato, ma fuori dallo stretto terreno delle immunità parlamentari. Siamo nelle immunità della politica, anche se spesso in Italia, anzi quasi sempre (a parte questo Governo), i Ministri sono anche parlamentari e quindi c'è un accavallarsi delle immunità. Come sappiamo - anche qui, molto brevemente - le riforme del 1993 hanno

deparlamentarizzato i procedimenti che riguardano la responsabilità dei Ministri nell'esercizio delle loro funzioni e hanno attribuito la competenza al cosiddetto Tribunale dei ministri (un organo composto da giudici ordinari, da giudici togati, quindi non è più un tribunale politico o della politica), ma hanno mantenuto però una forma di autorizzazione a procedere. Infatti, mentre non esiste più l'autorizzazione a procedere per i processi nei confronti dei parlamentari, esiste un'autorizzazione a procedere per i processi nei confronti dei Ministri, quando essi riguardino reati commessi nell'esercizio delle funzioni. Cosa succede quando le Camere si trovano a dover esaminare una richiesta del Tribunale dei ministri? Il Tribunale dei ministri manda appunto la richiesta al Presidente della Camera, che poi la assegna alla Giunta delle autorizzazioni a procedere. Quest'ultima, secondo la legge, dovrebbe valutare se il Ministro è accusato di un reato svolto nell'esercizio delle funzioni oppure no, perché se non fosse svolto nell'esercizio delle funzioni - e questo è un punto molto importante - la richiesta non sarebbe arrivata alla Giunta, ma il procedimento sarebbe esaminato dal magistrato ordinario e non dal Tribunale dei ministri. Preciso che la Giunta competente è quella della Camera di appartenenza se il Ministro è anche parlamentare, quella del Senato se non è parlamentare.

Dicevo, cosa si deve valutare ai fini della concessione o negazione della autorizzazione a procedere? Si deve valutare - anche qui cito testualmente l'articolo 8 della legge costituzionale n. 1 del 1989- se il Ministro "abbia agito per la tutela di un interesse dello Stato costituzionalmente rilevante ovvero per il perseguimento di un preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di Governo". Come vedete, si tratta anche in questo caso di concetti non ben definiti; sulla funzione di Governo ci torneremo sopra tra un momento, ma l'interesse dello Stato costituzionalmente rilevante e il perseguimento di un preminente interesse pubblico, quanto meno, hanno bisogno di essere definiti meglio, perché così sono abbastanza indeterminati. E, infatti, questa potrebbe essere una linea di confine, ma non è quella attuale, bisogna attestarsi prima su quella attuale che è la seguente: quando il Parlamento può intervenire attraverso l'autorizzazione a procedere, cioè quando il

reato è ministeriale. Chi stabilisce se il reato è ministeriale o no? Pensiamo a recenti casi importantissimi, ve ne ricorderete tutti. La questione è che se il reato è ministeriale il Parlamento può negare l'autorizzazione e il processo finisce, salva poi la sollevazione di conflitti di attribuzione. Se non è ministeriale, allora rimane tutto nelle mani della magistratura ordinaria e non del Tribunale dei ministri, che pure è composto da giudici ma ha, per così dire, la spada di Damocle dell'autorizzazione a procedere. Il punto critico, quindi, è chi stabilisce la ministerialità del reato: è un punto delicato, su cui ci sono state importanti sentenze della Corte costituzionale. Allora, una prima questione riguarda la procedura, che è questa, proprio brevissimamente. Arriva la notizia di reato che riguarda un Ministro, arriva alla procura della Repubblica, non al Tribunale dei ministri, perché quello subentra in un secondo momento. È la procura della Repubblica che riceve le notizie di reato dalla polizia, dai carabinieri o da un cittadino qualsiasi. Ricevuta la notizia di reato il procuratore - dice la legge - deve, "omessa ogni indagine", trasferire gli atti al Tribunale dei ministri, che esiste in ogni Corte d'appello ed è composto da giudici ordinari, è una sezione del tribunale del capoluogo del distretto di Corte d'appello. Il Tribunale dei ministri deve compiere una scelta. Innanzitutto spetta al Tribunale dei ministri fare le indagini e non alla procura, quindi siamo di fronte ad un'anomalia nel sistema processuale: è un organo che ha anche compiti di indagine e non solo di giudizio. Questo Tribunale deve valutare per prima cosa se il reato è ministeriale, cioè se è competente ad occuparsi di quella questione oppure se non lo è. Nel caso in cui ritenga di essere competente e che il reato non debba essere archiviato ma abbia una sua consistenza, allora fa una relazione alla Camera competente in cui chiede l'autorizzazione a procedere. Quindi, è il Tribunale dei ministri che chiede l'autorizzazione a procedere, se ritiene di essere competente, se ritiene che il reato sia ministeriale e se ritiene di non archiviare. La Giunta della Camera competente esamina quell'atto al fine di valutare se esiste il "preminente interesse" o la "rilevanza costituzionale", quei criteri di cui parlavo prima. Questa è la situazione normativa.

Ci sono due punti critici. Il primo riguarda il Tribunale dei ministri. Quando decide se il reato è ministeriale o no, cosa fa? Abbiamo detto che in caso decida che il reato non è ministeriale, archivia, però archivia non nel senso che normalmente si dà a questa parola, cioè che non se ne parli più, ma rinvia gli atti al procuratore della Repubblica. La Corte costituzionale al riguardo ha definito questa archiviazione "anomala" o "asistemica", perché è un'archiviazione che non chiude il procedimento, ma lo apre: lo chiude come reato ministeriale, ma è esattamente una dichiarazione di incompetenza perché invece rimanda gli atti al procuratore della Repubblica, che inizia a sua volta un normale procedimento come per qualsiasi cittadino. Come capite, questo è il primo punto critico, perché è chiaro che se il Parlamento fosse intenzionato a non concedere l'autorizzazione a procedere ha l'interesse a che il Tribunale dei ministri dichiari la ministerialità del reato, perché è l'unico modo in cui lo può fare. Recentemente c'è stato un conflitto di attribuzione su questo. E' necessaria una piccola premessa, una precisazione ulteriore. La legge è un po' ambigua sul punto, ma sostanzialmente dice che il Tribunale dei ministri ha l'obbligo di comunicare alla Camera competente che sta archiviando, proprio per consentire alla Camera stessa di fare le proprie valutazioni ed eventualmente sollevare il conflitto di attribuzione. Questo in un caso non è avvenuto e la Camera ha sollevato conflitto di attribuzione per non essere stata informata della decisione del Tribunale dei ministri. C'è stata una sentenza della Corte costituzionale che ci consente di leggere la ricostruzione di tutta la vicenda sulla base di questo caso singolo. E, appunto, la Corte costituzionale ha stabilito che c'è un obbligo di comunicazione proprio per questo: perché il Parlamento possa essere nelle condizioni di valutare l'eventuale sollevazione di un conflitto di attribuzione. In questo caso si è dato ragione, quindi, alle Camere circa l'obbligo di comunicazione. Che cosa ha detto la Corte? Il Parlamento non è competente - e non è questo che rivendicava la Camera in quel caso - a stabilire la ministerialità del reato, non era la Camera competente in quel caso, ma non è neanche il Tribunale dei ministri; o meglio, il Tribunale dei ministri è competente ma in modo provvisorio perché qualora decida la non

ministerialità deve comunque informare le Camere, le quali possono sollevare il conflitto di attribuzione e quindi, in definitiva, è la Corte costituzionale a dire alla fine se il reato è ministeriale o no, proprio perché da questa definizione di ministerialità ci sono delle implicazioni sull'autorizzazione a procedere.

Poi però, c'è stato un altro conflitto di attribuzione su un punto ancora precedente. In alcuni casi infatti, la Procura non ha proprio inviato gli atti al Tribunale dei ministri. In base a quell'inciso già richiamato, "omessa ogni indagine", secondo le Camere, prima il Senato e poi la Camera, c'è un obbligo da parte del procuratore, una volta che si sia reso conto che una denuncia o una notizia di reato riguarda un Ministro, di trasferire gli atti al Tribunale dei ministri. Nei casi richiamati la norma non è stata interpretata così dalla magistratura, ma è stata interpretata come un obbligo successivo ad una iniziale valutazione di massima del procuratore in cui egli valuta se è evidente che quello non sia un reato ministeriale; e se valuta che non è un reato ministeriale non manda gli atti al Tribunale dei ministri, ma inizia un procedimento, e sarà poi la difesa dell'imputato a far valere le sue ragioni dicendo che è stata violata la competenza. La Cassazione ha riconosciuto la validità di questa impostazione, ma la Corte costituzionale nel relativo conflitto di attribuzione ha detto una cosa in più: che il procuratore non ha neanche l'obbligo di informare le Camere di non aver trasferito gli atti al Tribunale dei ministri.

Passiamo al Capo dello Stato, brevissimamente, un accenno, anche perché in questo campo per definizione non abbiamo certezze, perché siamo ancora in attesa della sentenza della Corte.

Partiamo proprio dal fatto di cui si sta occupando la Corte, che riguarda un aspetto specifico della questione e cioè se il Presidente della Repubblica sia intercettabile, sia pure in modo indiretto (abbiamo visto prima tutte le differenze) e soprattutto la Corte deve occuparsi del destino delle intercettazioni, una volta che esse abbiano avuto luogo. Questo, com'è noto, è avvenuto: che succede dopo che c'è stata l'intercettazione? Ma la questione assolutamente specifica in realtà mette in evidenza l'esistenza di profili problematici di una situazione, in generale, che riguarda

le immunità del Capo dello Stato. Com'è noto, l'articolo 90 della Costituzione, non regola esplicitamente la perseguibilità dei cosiddetti reati extrafunzionali del Capo dello Stato. Fu una precisa scelta dell'Assemblea Costituente. Senza entrare nel dibattito che ci fu, l'Assemblea costituente si pose questo problema: nel momento in cui disse che il Presidente della Repubblica era irresponsabile, salvo alto tradimento e attentato alla Costituzione, per i reati funzionali, cioè svolti nell'esercizio delle sue funzioni, in quello stesso momento decise anche di non disciplinare la questione dei reati cosiddetti extrafunzionali. Il problema, anche qui, non è di semplice soluzione e anche da questo punto di vista la sentenza della Corte potrà essere importante. Il punto è l'ampiezza della sfera delle attività irresponsabili. Premesso che per le attività funzionali c'è solo l'alto tradimento e l'attentato alla Costituzione, quali sono quelle extrafunzionali nel caso del Presidente della Repubblica? La tesi prevalente è che, dati i compiti di garanzia costituzionale e di tutela dell'ordinamento cui è chiamato il Capo dello Stato, non si possa dire che questi atti funzionali siano solo quelli tipici, quelli elencati dall'articolo 87 della Costituzione. C'è tutta un'attività non formalizzata, irrituale, del Capo dello Stato che, secondo la parte prevalente della dottrina, rientra sicuramente nelle funzioni che lui principalmente svolge, e cioè in questa funzione di alta garanzia del sistema costituzionale. Quindi, secondo questa tesi, la copertura costituzionale non può che riguardare anche questa parte di attività del Capo dello Stato, che certamente non è secondaria; attività, poi, che proprio per la sua caratteristica di informalità richiede in particolare una notevole tutela della riservatezza. Eccoci quindi al tema delle intercettazioni che sono l'oggetto del conflitto di attribuzione.

È possibile che, dicevo prima, risolvendo quel caso specifico, la sentenza della Corte possa dire qualcosa di più in generale sull'ampiezza della copertura costituzionale che riguarda il Capo dello Stato. Se infatti la Corte dovesse affermare che l'autorità giudiziaria avrebbe dovuto distruggere le intercettazioni acquisite occasionalmente senza promuovere il procedimento previsto dal codice di procedura penale per valutare la utilizzabilità delle stesse intercettazioni (questo è l'oggetto del

conflitto), se dovesse affermare questo ciò potrebbe voler dire - ma, ripeto, bisognerà leggere le motivazioni - che l'interesse costituzionale alla tutela della riservatezza dell'attività del Capo dello Stato, anche per quell'attività non formalizzata, prevale su altri interessi pur costituzionalmente rilevanti. La Corte costituzionale potrebbe dire: va bene, voi avete intercettato occasionalmente il Capo dello Stato, ma la tutela delle funzioni del Capo dello Stato intese in senso ampio è talmente importante che voi avreste dovuto immediatamente distruggere le intercettazioni perché queste violavano, appunto, questa riservatezza. Questa è la tesi del conflitto di attribuzione, vedremo. Quel che è certo è che nel caso del Capo dello Stato, almeno se si accede a questa tesi ha veramente poca ragion d'essere la distinzione tra intercettazioni dirette o indirette, perché la norma si occupa solo di quelle. La legge dice che il Capo dello Stato, nel caso di reati funzionali che sono solo alto tradimento e attentato alla Costituzione, sia sottoposto a giudizio attraverso un organismo che si chiama Comitato dei procedimenti di accusa, composto dai membri delle Giunte di Camera e Senato che si riuniscono congiuntamente, presieduto alternativamente dal Presidente di una delle due (in questa legislatura è il presidente Follini del Senato), fa una relazione al Parlamento in seduta comune per mettere in stato d'accusa il Capo dello Stato. Solo dopo che è avvenuto questo il Parlamento, in seduta comune, può decidere se autorizzare o meno l'intercettazione del Capo dello Stato. Però lì si parla delle intercettazioni dirette al Capo dello Stato per quei reati, quindi è chiaro che è una distinzione che non ci aiuta. La sentenza potrà dare indicazioni importanti.

Io mi fermerei qui.

Alessandra SARDONI. Sì, la ringraziamo, anche perché le domande sono tante!

Nicola CORDA. Sono Nicola Corda, dell'Agenzia radiofonica AREA. In realtà avrei molte domande da fare ma non voglio monopolizzare il tempo. Vorrei tornare alla parte che riguardava la richiesta di arresto e soprattutto ai casi che sono stati citati. Se ho capito bene, recentemente ci sono stati due sì e due no da parte delle Camere: Lusi

e Papa sì, De Gregorio e Milanese no. Volevo capire se nel caso di Di Girolamo, che è stato omesso, c'era anche un problema di validità della sua elezione. Quindi era un caso diverso di immunità, non era totale perché c'era questo vizio, forse.

Poi, nell'ambito di questi casi si era posto il problema della sospensione dalle attività parlamentari e quindi della loro impossibilità, ad esempio, di venire a votare nelle Camere di appartenenza. E' intervenuto, in qualche modo, il condizionamento del *plenum* del Parlamento che a volte può non avere conseguenze, ma nel caso per esempio di fiducie sul filo dei voti forse, invece, può avere degli effetti importanti.

Giovanni ORSINI. Ringrazio della domanda perché in effetti questa è una parte importante che per brevità avevo omesso, anche se l'avevo inserita nel mio appunto. Il caso Di Girolamo è un caso a parte perché, lui si è dimesso da parlamentare. Io ho citato solo due casi perché sono quelli in cui per la prima volta nella storia repubblicana (tranne i quattro che abbiamo citato prima e che però riguardavano appunto reati diversi) le Camere (una volta la Camera dei deputati e una volta il Senato) hanno concesso l'autorizzazione. Poi i casi di non concessione sono di più; c'è stato anche il caso Tedesco, per esempio, e altri. Io ho citato i due in cui sicuramente c'è stato questo precedente importante, questa novità dal punto di vista istituzionale, dove le Camere per la prima volta hanno riconosciuto, per reati che non fossero quelli di terrorismo o di sangue, eccetera, di concedere l'autorizzazione. Però la domanda mi consente di spiegare un po', in trenta secondi, come funziona la prassi, cosa fanno le Giunte. Io ho detto che si procede all'audizione dell'interessato ma poi ho omesso di dire qual è il processo logico che viene messo in atto per decidere se concedere o meno l'autorizzazione all'arresto. Si fa proprio un ragionamento su due punti; addirittura, in alcuni casi, si fanno due deliberazioni separate.

La prima valutazione è se, come si dice, c'è un *fumus* cioè se c'è un intento persecutorio da parte della magistratura. Naturalmente qui per intento persecutorio non si intende soltanto quello soggettivo, quello per cui c'è un magistrato che vuole sottoporre, diciamo, a inquisizione un certo parlamentare, che poi è all'origine della

guarentigia. Però l'intento persecutorio è stato considerato anche in termini oggettivi e cioè quando si rinvergono nel procedimento dei vizi, delle anomalie talmente gravi che, in pratica, finiscono per rappresentare una persecuzione. Da questo punto di vista soprattutto, ciò che dovrebbe rilevare, almeno in teoria, è se vi siano delle anomalie rispetto a quello che lo stesso giudice fa nei confronti di un comune cittadino, cioè se nei confronti del parlamentare vengano adottate delle misure, come ad esempio una richiesta di arresto, che in altri casi analoghi (questo è proprio un tipico parametro) non vengono utilizzate. Questo viene considerato come sintomo di un intento persecutorio, almeno in senso oggettivo. Oppure si valuta se vi siano stati gravi ritardi nei tempi e quindi il protrarsi di una situazione di indeterminatezza che può dar luogo a una pubblicità negativa. Insomma, anomalie molto rilevanti rispetto alla normalità delle cose che possono, appunto, far pensare che vi sia oggettivamente un intento persecutorio. Questa è la prima decisione che prende la Giunta.

Se la decisione è positiva e si pensa che c'è l'intento persecutorio, il discorso si chiude là: si fa una relazione, alla Camera o al Senato, in cui si propone di non concedere l'autorizzazione. Se invece la risposta è negativa e si pensa che non ci sia intento persecutorio, allora la Giunta fa una seconda valutazione, cioè fa un bilanciamento tra l'interesse costituzionale alla giustizia, al normale svolgersi dei procedimenti e anche quindi della richiesta di arresto da parte del magistrato, che non è frutto di un intento persecutorio, e l'altro valore costituzionale dell'integrità dell'organo costituzionale. Da un lato c'è la necessità di consentire ai magistrati di procedere normalmente, dall'altra, però, c'è la necessità costituzionale di tener conto del fatto che una persona è stata eletta, con suffragio universale, sovranità popolare, ecc. ecc., e che il suo arresto non gli consentirà di partecipare alle votazioni, di svolgere la sua normale attività parlamentare e questo è un *vulnus* nei confronti dell'integrità dell'organo; e questo lo riconosce anche la Corte costituzionale.

Nicola CORDA. Quindi la valutazione è sulla gravità del fatto.

Giovanni ORSINI. Esatto, vengono messe a bilanciamento le due cose. Si dice: quanto è grave il fatto? È talmente grave da giustificare il superamento di quest'altro valore costituzionale? Sino a questa legislatura si era sempre ritenuto che la gravità dovesse essere quella di quei reati già richiamati (di sangue, di terrorismo, eccetera). La novità di questi ultimi tempi è che si è stabilito che anche reati come la corruzione, o la concussione o analoghi siano degni di considerazione ai fini di questo bilanciamento. In due casi il bilanciamento è andato nella direzione che dicevo prima. Non è detto che questa sia una linea di tendenza che si è affermata, perché poi la materia è legata alla contingenza, in altri casi, sempre in questa legislatura, le votazioni sono state di segno opposto.

Nicola CORDA. Si dice sempre che le Camere esaminano solo il *fumus*...

Giovanni ORSINI. No, fanno una doppia valutazione.

Ettore COLOMBO. Buongiorno, sono Ettore Colombo de "Il Messaggero". Vorrei soffermarmi sempre su questo punto, con riferimento al Senato e al caso del senatore Tedesco. Dalle valutazioni dei senatori della Giunta del Senato emergeva che era chiaro non vi fosse *fumus* ma - la prima volta che ne ho sentito parlare sono impazzito - si parlava del *vulnus* al *plenum* dell'Assemblea. Vorrei capire innanzitutto se c'è una differenza tra Senato e Camera. Parlando con i senatori della giunta, ho avuto l'impressione che questa questione del *vulnus* al *plenum* fosse più forte al Senato di quanto invece non lo sia alla Camera rispetto alla valutazione per la concessione dell'autorizzazione a procedere, forse perché in Senato ci sono meno membri o perché, costituzionalmente, in qualche modo, ha una composizione diversa. Quindi volevo proprio chiedere conto di questa eventuale differenza.

Poi - la metto giù molto piatta - si dice che la prossima legislatura Berlusconi si farà eleggere al Senato. Al Senato ci sono, dal punto di vista della richiesta dall'autorizzazione a procedere, guarentigie maggiori rispetto alla Camera?

Giovanni ORSINI. No, questo sicuramente no, le leggi sono le stesse, i Regolamenti sono sostanzialmente analoghi e quindi la risposta a questa seconda domanda è no.

Sulla prima, anche in quel caso non credo vi siano differenze tra Camera e Senato, poi dipende naturalmente anche dai casi, ma il procedimento logico che ho descritto è seguito sia alla Camera che al Senato, con alcune varianti - ripeto - legate alle peculiarità di ogni caso. Effettivamente il caso Tedesco è stato un po' emblematico da questo punto di vista, anzi da diversi punti di vista. Si è verificato appunto che il relatore aveva una posizione contraria alla concessione dell'autorizzazione sulla base di un ragionamento generale, aveva riconosciuto che però non si era in presenza di un *fumus persecutionis*.

Pierfrancesco DE ROBERTIS. Pierfrancesco De Robertis de "Il Carlino, Nazione, Giorno". Vorrei parlare un attimo di Regioni che, come sappiamo, non hanno alcun tipo di guarentigie. Salta un po' agli occhi la discrasia tra le guarentigie che ha anche l'ultimo *peones* dei parlamentari e quelle che non ha un presidente di Regione, che ormai è diventato forse più di un Ministro. Ultimamente abbiamo visto di tutto e la domanda è duplice: per quanto riguarda gli altri ordinamenti europei, nei parlamenti regionali esiste qualche tipo di garanzia? E in dottrina si sta iniziando, in qualche modo, a sollevare il problema che forse è il caso di prevedere nelle Regioni, perlomeno per alcune figure, i presidenti, qualche forma di tutela?

Giovanni ORSINI. Dunque, la differenza sta nella Costituzione. Siccome si tratta di norme derogatorie rispetto ai principi generali, che intervengono nel principio di uguaglianza, ovviamente non è possibile alcuna interpretazione estensiva. Per rispondere quindi alle due domande, in altri Paesi sicuramente esistono tutele di insindacabilità per le espressioni e i voti, ma questo c'è anche in Italia, ricordiamo l'art. 122, comma 4 della Costituzione e le disposizioni degli Statuti speciali. Discorso diverso è quello dell'inviolabilità penale.

Dino MARTIRANO. Sono Martirano del "Corriere della sera". Scusi se insisto, ma torno un momento al punto precedente rispetto alla decisione della Giunta sul primo e sul secondo punto e cioè sul *fumus* e sul bilanciamento. L'onorevole Papa, da Poggioreale, con i suoi avvocati sosteneva che lui poteva tornare alla Camera a votare, esercitare il diritto di voto, nonostante il temporaneo stato di custodia cautelare. Aveva ragione o aveva torto?

Giovanni ORSINI. Sicuramente la prassi è in senso negativo. Non è prevista questa eventualità perché appunto questa privazione fa parte della decisione. Faccio un esempio che può essere utile. Nel caso degli arresti domiciliari, questo è ancora più evidente perché se un parlamentare è in carcere non può partecipare alle votazioni in quanto dovrebbe chiedere il permesso al giudice: in teoria è possibile, ma il giudice dovrebbe concederglielo, ma negli arresti domiciliari è un'evenienza che potrebbe essere anche più semplice. Infatti, anche nei casi recenti, nella valutazione del Parlamento sugli arresti domiciliari, nel decidere se autorizzare o meno le misure restrittive (perché il giudice quando ordina gli arresti domiciliari prevede anche le modalità con cui questi arresti devono svolgersi e cioè a chi si può telefonare, chi può incontrare, e così via), ha fatto parte anche questo aspetto: si è tenuto conto cioè se il parlamentare di cui si proponeva la messa agli arresti domiciliari era impossibilitato a parlare con chiunque. Questa era la situazione più grave che richiedeva un bilanciamento diverso, rispetto alla gravità del reato, a fronte di un parlamentare che invece fosse messo nelle condizioni di poter partecipare all'attività del Senato, sia pure in parte. Comunque, per rispondere alla sua domanda, se il giudice di sorveglianza concede il permesso di venire a votare, certamente nessuno glielo può impedire. Questo non è un problema del Parlamento. Ricordo che siamo nel campo delle misure cautelari.

Sergio AMICI. Sono Sergio Amici dell'Adnkronos. Le chiedo due piccoli chiarimenti.

Se ho ben capito, il magistrato deve chiedere l'autorizzazione quando sa che l'intercettazione andrà, anche se indirettamente, sul telefono di un parlamentare. Una volta che la Giunta ha stabilito che il reato è ministeriale, in base a cosa concede l'autorizzazione?

E poi due considerazioni, diciamo, *de iure condendo*. Oggi come oggi il Presidente del Consiglio e i Ministri, se non sono parlamentari, non hanno nessuna copertura per quanto riguarda le intercettazioni, cioè possono essere intercettati tranquillamente. Invece, per quanto riguarda la richiesta di arresto di un parlamentare, in questo caso forse c'è un vuoto rispetto ai Ministri che non siano parlamentari. Se non erro, l'arresto viene chiesto in caso di rischio di reiterazione del reato, pericolo di fuga, inquinamento delle prove. Il parlamentare, nelle more del giudizio della Camera di appartenenza, non ha la possibilità di inquinare? Non dico anche di reiterare il reato o di fuggire però, comunque, di inquinare le prove sì.

E concludo con un'ultima considerazione, chiedendo scusa se magari mi sono un po' dilungato. Mi rendo conto che qui si entra un po' nelle valutazioni politiche ma tutte le problematiche che lei ci ha così esaurientemente illustrato non pongono l'interrogativo per cui l'immunità o c'è ed è totale, oppure non c'è, visto appunto che aver eliminato la richiesta di autorizzazione a procedere e aver lasciato una serie di guarentigie, comunque, crea tutto un limbo sul quale poi continuamente ci si deve interrogare?

Giovanni ORSINI. Molto brevemente e ricordando quanto abbiamo detto prima sulle intercettazioni, che sono un meccanismo complesso tra dirette, indirette e occasionali, non vorrei ripetere ma insomma la valutazione è questa: il giudice non dovrebbe chiedere l'autorizzazione preventiva solo nei casi di intercettazioni occasionali o impreviste. Vale a dire quando non ha nessun elemento per prevedere

che l'intercettazione possa riguardare anche un parlamentare. Attualmente questo è il discrimine ma, come dicevo prima, è di difficile attuazione.

Per quanto riguarda i reati dei ministri, come ho detto, ci sono quei parametri un po' indeterminati dell'interesse costituzionalmente rilevante e del preminente interesse di Governo, nello svolgimento di funzioni di Governo, ossia per i reati funzionali. La valutazione che dovrebbe fare il Parlamento è se, nel momento in cui il Ministro ha compiuto quello che si presuppone essere un reato o comunque quello per cui è accusato, lo stava facendo per perseguire un interesse costituzionalmente rilevante o un preminente interesse di Governo. Se la Giunta e poi l'Aula stabiliscono che il comportamento rientrava in queste due definizioni, allora non si concede l'autorizzazione a procedere, altrimenti la si concede. Questo sul piano teorico. Sul piano concreto, ripeto, sono definizioni molto difficili, che richiederebbero un'interpretazione più stringente, ma il problema è che ci si è sempre fermati prima, ci si è sempre fermati al momento - come dicevo - della ministerialità o meno del reato. I conflitti di attribuzione si sono avuti a quel livello e quindi non abbiamo un chiarimento su queste figure. Sulla questione dell'inquinamento delle prove, questo fa parte delle valutazioni del giudice. E' il giudice che stabilisce se l'indagato sia nella condizione di dover essere sottoposto a una misura cautelare di arresto, sia in carcere che domiciliare, in relazione a quei tre requisiti di cui parla il codice; appunto l'inquinamento delle prove è uno di questi. Ma su questo non è che il Parlamento debba entrare, sarebbe sbagliato. La valutazione del Parlamento non è all'interno del processo, ovviamente, ma riguarda il ruolo del parlamentare.

Sergio AMICI. E' chiaro che se la Camera dà l'autorizzazione alle intercettazioni il parlamentare poi non è che si fa intercettare e quindi non c'è rischio. Invece se si richiede l'arresto, sì c'è il rischio di inquinare le prove però mi chiedevo proprio l'utilità di una richiesta di arresto, perché se so che su di me pende una richiesta di arresto ho tutto il tempo di...

Giovanni ORSINI. Sì, ho capito, lei dice che con una richiesta di autorizzazione all'arresto si perde un po' la funzione cautelare dell'arresto. Certo, è un problema reale, però neanche questo è di facile soluzione.

Sergio AMICI. E sui Ministri che non sono parlamentari?

Giovanni ORSINI. Abbiamo visto qual è la disciplina per i reati funzionali, ma l'art. 68 comma 2, la cosiddetta inviolabilità penale, non si applica ai membri del Governo.

Nicola CORDA. Io volevo tornare sul Tribunale dei ministri e alla fattispecie del processo che può riguardare il Capo dello Stato. La primissima discrezionalità che mi è parso di cogliere è che comunque la procura può decidere o meno, all'inizio del procedimento, se trasferire gli atti al Tribunale dei ministri. Il fatto che questo non sia avvenuto a Palermo e che quindi anche Mancino sia sottoposto al giudizio ordinario, fa parte di questa discrezionalità della procura? E, in questo caso, chi doveva opporsi a questa scelta, visto che Mancino non è più un parlamentare?

Giovanni ORSINI. La Corte Costituzionale ha dato torto al Senato quando, in un altro caso, ha sollevato il conflitto di attribuzione per non essere stato informato della decisione di non trasmettere gli atti al Tribunale dei Ministri.

Domenico RUSSO ROSSI. Sono Russo Rossi, di "Gazzetta Economia". Se posso, ho una curiosità su una vicenda che ha riguardato il computer di un parlamentare. C'era stata una perquisizione in una sede non parlamentare e poi il parlamentare ha detto che quel computer era suo. Cosa accade in questo caso?

Poi una domanda più in generale. Le normative stabiliscono quando e in che termini si valuta l'autorizzazione. Però quando si va in una sede politica spesso le motivazioni e quindi anche la scelta sono molto collegate agli schieramenti. Ora di fronte a scelte che, sia pure giuridicamente motivate, appaiono però fortemente

assurde, a quel punto tutto ci si pone l'interrogativo che valore possa avere questo sistema normativo.

Giovanni ORSINI. Le perquisizioni, come ho detto prima, rientrano tra gli atti che devono essere autorizzati. Poi la Costituzione parla di perquisizioni personali e domiciliari e fa parte dell'interpretazione dei giudici e anche del Parlamento stabilire in quale campo ci si muove. C'è stato anche il caso recente del senatore De Gregorio, che è stato un po' un *unicum* perché nel procedimento che ha riguardato la sua vicenda - su cui poi è stata anche respinta la richiesta di autorizzazione agli arresti domiciliari - c'era anche una contestuale richiesta della magistratura di perquisire dei *container* che erano nella sua disponibilità in provincia di Napoli. La magistratura ha chiesto l'autorizzazione prima di procedere alla perquisizione e l'autorizzazione è stata concessa. Lo stesso senatore De Gregorio ha dichiarato che dovesse essere concessa.

Dino MARTIRANO. Il luogo fisico della sede parlamentare è tipico, anche con Spinelli è successo a Milano. Però la fattispecie di un bene mobile, quale un computer, che magari si trova al bar qua di fronte, è più problematica.

Giovanni ORSINI. Sicuramente è più problematica, ma il Parlamento deve valutare se la perquisizione è personale o domiciliare e legata appunto all'attività politica. Se la risposta è negativa l'autorizzazione deve essere concessa, almeno questo in linea teorica. Ci sono delle situazioni di confine. Il computer è personale? Sicuramente, però magari in quel momento non era insieme alla persona e quindi entriamo in una fattispecie diversa.

Nicola CORSI. In quel caso è stata una forzatura parlamentare.

Giovanni ORSINI. Sicuramente quanto è avvenuto è indicativo del fatto che anche qui c'è una certa indeterminatezza.

Per l'ultima questione, quella della sede politica, è esattamente così. Le Giunte della Camera e del Senato sono composte in modo diverso dalle altre Commissioni: al Senato sono 23 componenti e alla Camera 21; sono nominati a inizio legislatura e non possono essere sostituiti, non c'è il rinnovo a metà legislatura e addirittura - dice la norma - non possono neanche dimettersi, anche se poi questo è venuto meno perché era impossibile tenere fermo il punto di fronte a delle dimissioni irrevocabili. Questo per dire che sono degli organismi particolari, non del tutto analoghi a una normale Commissione parlamentare. Tuttavia è vero quello che lei diceva - e poi lo sottolineavo anche io prima - e cioè che sono ovviamente organismi politici; hanno una tecnicità, anche i componenti sono scelti sulla base di criteri di competenza e anche di esperienza, però poi alla fine sono organismi politici. E non potrebbe essere diversamente. Non c'è dubbio quindi che anche le norme che sono chiamate ad applicare vengono interpretate in modo politico: su questo non c'è alcun dubbio. Non si può pretendere che un organo parlamentare decida come un organo giudiziario. L'alternativa è di attribuire alcune di queste competenze in materia di immunità direttamente alla Corte costituzionale o ad altri organismi di natura giurisdizionale. Ma qui parliamo di proposte.

Alessandra SARDONI. Possiamo concludere l'incontro e la ringraziamo. L'appuntamento a lunedì prossimo.

Lunedì 19 novembre 2012

CHIARA GORETTI

**Capo dell'Ufficio per la documentazione degli effetti finanziari dei
testi legislativi e consigliere anziano del Servizio del bilancio**

Fiscal compact: le regole fiscali europee

Alessandra SARDONI. Buongiorno a tutti i colleghi.

Oggi, per il seminario sul *fiscal compact* c'è la dottoressa Chiara Goretti del Servizio del bilancio che ci spiegherà le regole fiscali europee nella loro evoluzione dal 1992. Ricordo che come al solito ci sarà una prima parte di spiegazione e poi lo spazio per le domande di tutti. Ricordo anche che c'è una registrazione perché l'incontro verrà poi trasmesso dalla Radio Rai: mi raccomando di spengere il microfono con il tasto rosso, dopo che avete detto nome e testata, perché altrimenti non si accendono gli altri microfoni.

La parola alla dottoressa Goretti.

Chiara GORETTI ⁽²⁾. Grazie. Io sono Chiara Goretti e ringrazio l'Associazione stampa parlamentare per la proposta di parlare di *fiscal compact* nell'ambito dei seminari ASP. Il tema è impegnativo soprattutto perché per parlare del *fiscal compact*, approvato nel 2012, occorre fare un lungo percorso di vent'anni - dal '92 al 2012 - di regole fiscali europee. Questo è stato il motivo per cui ho chiesto di aggiungere al titolo "*fiscal compact*" le parole "le regole fiscali europee". In realtà, quello che noi troviamo scritto nel *fiscal compact* è quello che si è evoluto nel corso degli ultimi vent'anni sul piano delle regole fiscali europee, a partire, appunto, dal

² Nel corso dell'intervento sono state mostrate e commentate le slide riportate alla fine del documento.

Trattato di Maastricht del '92. Vent'anni che hanno influenzato molto la storia dell'Italia.

Sul grafico relativo all'andamento dell'indebitamento netto sul PIL - solo per ricordare i punti cruciali del rapporto tra Italia e le istituzioni europee - troviamo il 1997, anno nel quale si decideva quali Paesi potessero partecipare sin dall'inizio all'euro (come vedete, c'è un forte scalino dal '96 al '97, per le misure adottate – tra le quali la cd. tassa sull'Europa - per qualificarsi per far parte del gruppo di testa), il 2005, anno in cui l'Italia vide aperta nei propri confronti una procedura di disavanzo eccessivo (che – come vedremo – rappresenta il cuore delle procedure di controllo e di sanzione della Commissione europea nei confronti dei paesi che superano il livello del 3 per cento) e il 2013, l'anno prossimo, che dovrebbe essere l'anno in cui ci ritroveremo in pareggio strutturale di bilancio e quindi a soddisfare le regole europee. Regole e istituzioni europee da un lato e politica di bilancio in Italia dall'altro, riflettono percorsi che sono strettamente interrelati e fortemente connessi.

Partiamo dal Trattato di Maastricht e dal perché parliamo di regole fiscali europee. Regole fiscali è una dizione generale nella letteratura e nell'analisi economica, per indicare quando viene posto un vincolo sulla politica fiscale dato da un indicatore numerico su un valore della politica di bilancio. Può essere un valore dato dalla differenza tra entrate e spese, può essere il livello della spesa, il tasso di evoluzione della spesa, il debito: tutte le regole numeriche che guidano gli indicatori di bilancio sono ricomprese nella grande famiglia delle regole fiscali. Sono due gli indicatori scelti a livello europeo, dal Trattato di Maastricht. Due famosi numeretti: il rapporto tra indebitamento netto e PIL, con un limite del 3 per cento per il saldo (cioè per la differenza tra le entrate e le spese), e un rapporto limite del 60 per cento sul PIL per il debito. Il Trattato di Maastricht arriva nel '92 ma in realtà prende il suo avvio dal rapporto Delors, dove per la prima volta, nel 1986, viene citata l'idea di introdurre delle regole fiscali tra i paesi che discutevano di mettere in comune la moneta. Si pensava a una moneta unica e le regole fiscali servivano a tranquillizzare alcuni Paesi rispetto all'idea di condividere una moneta con gli altri. Perché c'era una

differenza di comportamento dal punto di vista della politica fiscale e alcuni Paesi venivano considerati già allora come i "pigs", o come i "Paesi canaglia", e quindi c'era una certa preoccupazione nel condividere una moneta in presenza di comportamenti fiscali così diversi. Si disse allora che se si doveva avere una moneta comune si dovevano avere anche delle regole comuni, per non far ricadere eventuali comportamenti irresponsabili sugli altri Paesi, per evitare che qualcuno adottasse comportamento da *free rider*, come si dice in questi linguaggi tecnici, nei confronti degli altri Paesi.

Importante che, già da allora, sin dall'inizio, l'aggregato di riferimento fosse un po' diverso da quello che si conosceva nella contabilità pubblica italiana, che era il riferimento del bilancio dello Stato. Ricordo che nel '92 avevamo ancora una finanza molto accentrata e la finanza locale era principalmente finanza derivata e, quindi, tutta la decisione di bilancio si concentrava nella decisione sul bilancio dello Stato, che viceversa oggi è solo un pezzetto del più ampio aggregato di riferimento delle pubbliche amministrazioni. Le pubbliche amministrazioni comprendono tutti i soggetti che operano secondo criteri "*non-market*". Adesso non entro negli elementi definatori, cercherò di chiarire - e spero di non occupare troppo tempo in questa mia presentazione - quello che è rilevante sapere, cioè che si tratta di un aggregato che si sovrappone solo parzialmente a quella che è la definizione di soggetto pubblico secondo il diritto pubblico. È un criterio di definizione economico-statistico: il parametro di riferimento è l'indebitamento netto, il saldo del conto economico. Entriamo nel cuore della problematica europea. A livello europeo si volevano confrontare Paesi, quindi si voleva un criterio di riferimento che fosse più significativo della cassa; entro in questi termini un po' tecnici perché sono rilevanti per capire qual è il tipo di effetto su tutta la decisione di bilancio nazionale. Pensate come la cassa può essere manipolabile modificando i criteri di pagamento, ad esempio rinviando dei pagamenti. La scelta di optare per la competenza economica e di scegliere il conto economico come indicatore del parametro di riferimento a livello

europeo è una scelta precisa per cercare di limitare la manipolabilità di questi saldi da parte degli Stati membri.

Nel 1999 al Trattato di Maastricht si integra il Patto di stabilità e crescita. Il motivo per cui è necessario fare questa transizione è abbastanza evidente dal cerchietto che vi avevo evidenziato con riferimento al '97. Quando Maastricht fu introdotto questi criteri soglia del 3 e del 60 per cento diventavano parametro di valutazione per l'accessione alla moneta unica. Nel '98 si sarebbero valutati i Paesi sulla base dei dati e dei risultati del '97. Nel '99 si sarebbero fissati irrevocabilmente i tassi di cambio di quei Paesi che potevano partecipare alla moneta unica. Dal '99 in poi non sarebbe stata più utilizzabile la minaccia che i Paesi che non rispettavano i parametri del 3 e del 60 per cento non sarebbero stati accettati tra i Paesi della moneta unica. Tra il '92 e il '99 la sanzione voleva dire: guardate che se non rispettate questi criteri non sarete ammessi al *club* dell'euro (in quel tempo il *club* dell'euro era molto ambito). Dopo il '99 non ci sarebbe stato più questo tipo di sanzione e quindi si rischiava di avere delle regole fiscali, cioè dei limiti numerici alla politica di bilancio, senza avere uno strumento di deterrenza adeguato per controllarli. L'integrazione di Maastricht ha previsto quindi la definizione di un processo di sorveglianza multilaterale *ex ante* e la definizione di uno strumento dissuasivo, cioè l'introduzione di sanzioni attraverso la procedura di *deficit* eccessivi.

Il processo di sorveglianza multilaterale ha introdotto alcuni principi che ci ritroviamo anche oggi e che fanno ormai parte dello strumentario comune e delle regole fiscali europee. Prima di tutto, si definisce che ogni Stato membro deve presentare a livello europeo il proprio programma di stabilità e quindi deve fornire un *set* di informazioni relative ai propri quadri programmatici di finanza pubblica completo ed esaustivo. Il problema dell'informazione, quindi, è alla base del rapporto tra gli Stati membri.

Secondo aspetto: la sorveglianza tra pari o *peer pressure*. Siamo di fronte a Stati sovrani che interagiscono a livello sovranazionale e l'unica soluzione è metterli intorno a un tavolo per farli discutere rispetto a questi programmi di stabilità. È nel

rapporto tra pari che si sviluppa la sorveglianza: vi è lo Stato che vuole preservare la stabilità della moneta a fronte allo Stato che magari non ha i conti del tutto a posto. La dinamica che si sviluppa nella discussione porterà - se si riuscirà a far correggere lo Stato che non ha i conti a posto - verso una situazione di maggiore disciplina fiscale. Però in fondo a questo processo si è consapevoli che è necessario introdurre una procedura per i disavanzi eccessivi e cioè un braccio dissuasivo. Se uno Stato, nonostante la *peer pressure* e le raccomandazioni date ogni anno dal Consiglio sui programmi di stabilità, non rispetta la soglia del 3 per cento, deve esserci uno strumento di deterrenza, cioè una procedura di disavanzo eccessivo. Vi sono dei casi in cui, anche con il superamento della soglia del 3 per cento la procedura non viene aperta: gli stessi trattati parlano di "situazione eccezionale", "situazione temporanea" e "prossimità al valore di riferimento". Questi sono i tre casi previsti per non aprire una procedura di disavanzo eccessivo nei confronti di un Paese che supera il 3 per cento. In tutti gli altri casi la Commissione propone e il Consiglio comunque delibera l'apertura di una procedura molto formalizzata a livello europeo (regolamento CE 1467/97) che prevede la possibilità di arrivare ad irrogare delle sanzioni. Sappiamo che la storia successiva ha visto un punto di debolezza in questa procedura per i disavanzi eccessivi, perché ha avuto molti vacillamenti nell'applicazione, ma lo vedremo tra brevissimo.

Cosa succede nel 2005? Nel 2005 si ha una prima riforma del Patto di stabilità e crescita. Perché nel 2005? Perché negli anni immediatamente precedenti si erano verificati i casi di Francia e Germania che avevano determinato un conflitto tra la Commissione e il Consiglio proprio sull'irrogazione di sanzioni nei confronti di questi due importanti Paesi, che avevano superato la soglia del 3 per cento e per i quali vi era una procedura di disavanzo eccessiva aperta: la Commissione voleva che si procedesse con l'irrogazione delle sanzioni, mentre il Consiglio bloccò questa decisione della Commissione. Si arrivò ad un braccio di ferro tra Commissione e Consiglio davanti alla Corte di giustizia europea, che decise di non decidere, perché rinvio la decisione di fatto ai due organi europei. Il punto è che questo tipo di

conflitto, tra Paesi pesanti come Francia e Germania e Paesi meno rilevanti portò ad un dibattito a livello europeo che, se ricordate, fu rappresentato dall'intervista dell'allora commissario europeo Prodi che disse che sì, ebbene, il Patto di stabilità è stupido, le regole fiscali sono stupide, perché sono rigide. Il dibattito non voleva smantellare un sistema di regole che comunque era alla base del fondamento della moneta unica, ormai introdotta, ma voleva cercare di preconstituire dei margini di flessibilità che l'esperienza concreta aveva reso evidente fossero necessari.

Qui devo fare una piccola digressione un po' più tecnica per rendere esplicita la portata innovativa della riforma del 2005, divagazione che deve guardare a come l'analisi economica qualifica la politica fiscale rispetto al ciclo. In particolare, l'analisi economica dice che la politica fiscale deve essere anticiclica. Anticiclica vuol dire di segno inverso rispetto al ciclo, cioè nelle fasi di espansione economica la politica fiscale dovrebbe essere restrittiva e nelle fasi di rallentamento economico la politica fiscale dovrebbe essere espansiva.

Un altro legame da approfondire è quello tra ciclo e bilancio. Il bilancio pubblico è strettamente legato all'andamento dell'attività economica. Basti pensare all'andamento delle entrate: se l'attività economica si espande le entrate crescono, se l'attività economica è più bassa le entrate sono più basse, proprio per la definizione del sistema di prelievo, che in molti casi è basato su variabili che si muovono con il ciclo, come ad esempio il reddito o i consumi. In molti Paesi (un po' meno sull'Italia, bisogna vedere con le riforme recenti come sarà in futuro) vi è una ciclicità anche dal lato della spesa. I Paesi che hanno dei meccanismi automatici di protezione per la disoccupazione vedono, ad esempio, la spesa per l'indennità di disoccupazione aumentare nelle fasi di rallentamento - vedete, sempre una direzione inversa - e diminuire nelle fasi di espansione economica. per il quale nelle fasi di rallentamento il bilancio pubblico peggiora e quindi il disavanzo aumenta.

Abbiamo quindi una situazione di pericolosità, resa evidente nell'esperienza di Francia e Germania nella prima metà degli anni 2000. Cosa succede se una regola fiscale impone di rimanere, supponiamo, al di sotto del 3 per cento e il Paese è al 2,9

per cento? Poiché sta vicino al limite soglia che gli è consentito dalla regola fiscale, se si ha un rallentamento economico, le entrate diminuiscono, le spese aumentano, peggiora il disavanzo, superando la soglia del 3 per cento. Quindi, per via della regola fiscale, il Paese sarà obbligato ad adottare delle misure correttive per ritornare sotto il 3 per cento. Ecco che ci troviamo nel caso di politiche restrittive nelle fasi di rallentamento economico, cioè quella scelta di politica di bilancio che l'analisi economica sconsiglia di fare. Questo è il motivo per cui si dice che le regole fiscali rischiano di essere procicliche, cioè rischiano di imporre correzioni ai conti nei momenti in cui non sarebbe auspicabile avere queste correzioni.

Sulla base di questa consapevolezza, la riforma del patto di stabilità e crescita interviene su due punti fondamentali. Prima di tutto, occorre individuare un obiettivo di medio termine, che è un saldo variabile da Paese a Paese e però tendenzialmente vicino al pareggio o in alcuni casi in avanzo. Questo aspetto è servito anche per far fronte alla considerazione di alcuni Paesi, soprattutto nordici, per i quali chiedere lo stesso tipo di regola a tutti i Paesi, laddove la situazione dei singoli Paesi era molto differenziata, poteva non essere corretta. L'introduzione di obiettivi di medio termine, che si riferiscono e cambiano a seconda delle caratteristiche strutturali del bilancio pubblico di quel paese, del tipo di intervento, delle caratteristiche dell'economia, è la prima risposta.

Perché vicino al pareggio? L'idea è che nel momento in cui i Paesi raggiungevano una posizione di pareggio e arrivava un rallentamento economico, i Paesi avrebbero potuto evitare di fare azioni correttive, avrebbero cioè lasciato operare quelli che vengono chiamati gli stabilizzatori automatici, avrebbero peggiorato il proprio disavanzo ma non sarebbero mai arrivati a superare la soglia del 3 per cento. Poi nelle fasi positive di ciclo, viceversa, avrebbero visto salire, migliorare il proprio avanzo e quindi avrebbero avuto un avanzo di bilancio; *over the cycle*, secondo la definizione che viene utilizzata in questi documenti, il bilancio sarebbe stato in pareggio. Quindi l'idea di individuare un obiettivo di medio termine che era prossimo al pareggio era un modo per consentire di tutelare la soglia del 3 per

cento e, al tempo stesso, lasciare che i bilanci pubblici legati alla regola fiscale non configurassero la necessità o l'imposizione di adottare politiche procicliche.

Il secondo elemento, strettamente legato al primo, è che l'obiettivo di medio termine viene rappresentato in termini di parametri strutturali e cioè di parametri definiti al netto del ciclo e delle *una tantum*. L'operazione di nettizzazione di questi saldi dal ciclo è una complessa operazione che vede coinvolte analisi econometriche. A seconda della posizione effettiva dell'economia valutata rispetto all'*output* potenziale, al prodotto potenziale, si calcola quello che viene chiamato l'*output gap* e da questo indicatore viene calcolata la correzione strutturale che viene applicata al saldo nominale. Nei periodi di differenza positiva tra prodotto potenziale e prodotto effettivo, cioè quando l'economia va meglio, la correzione sarà positiva; nei periodi in cui l'economia va peggio la correzione sarà negativa. L'obiettivo di medio termine viene valutato sulla base di questi parametri e questo è il motivo per cui nel 2013 i documenti ufficiali dicono che l'Italia raggiungerà gli obiettivi fissati dall'Unione europea, che sono il pareggio strutturale, però il bilancio pubblico ha un indebitamento netto, cioè un saldo negativo. La posizione dell'*output gap* è negativa, cioè la posizione dell'economia rispetto al potenziale è ancora negativa, e quindi la correzione strutturale sul saldo è una correzione negativa, pertanto l'Italia rispetterà il proprio obiettivo di pareggio strutturale ancorché presenti un saldo di bilancio negativo. Vi mostrerò subito dopo una tabella che forse renderà più chiaro questo tipo di concetto.

L'ultimo punto della riforma del 2005 è l'introduzione di un codice di condotta per la predisposizione dei programmi di stabilità. Vediamo che il problema della trasparenza continua a ripetersi e a rafforzarsi nell'ambito delle regole europee. Informazione e regole fiscali sono molto legate, com'è abbastanza intuitivo. Lo dicevo prima: se c'è una regola fiscale secondo cui le entrate meno le spese devono essere uguali a zero è ovvio che, affinché questa sia credibile, occorre una certa credibilità delle previsioni delle entrate e delle spese, perché altrimenti l'idea di avere una regola fiscale perde efficacia dal fondamento. Quindi, nel codice di condotta,

vengono indicati dei principi di trasparenza di *set* di tavole uniformi da allegare al Programma di stabilità che gli Stati membri trasmettono alle istituzioni europee. Vi è ad esempio, la raccomandazione di privilegiare una politica di bilancio prudente, ossia ad effettuare delle previsioni macroeconomiche prudenti. Questo delle previsioni macroeconomiche era un aspetto che si era visto in quasi tutti i Paesi europei fino al 2005: vi era una tendenza a sovrastimare la crescita economica e quindi a iscrivere in bilancio entrate elevate, poi alla fine dell'anno le entrate effettive risultavano minori di quelle previste e si aveva quindi un disavanzo maggiore di quello che era stato previsto ad inizio anno. Questa idea dei *target* non rispettati ex post non era un problema solo dell'Italia, ma è stato un aspetto diffuso in molti Paesi, tanto che addirittura è stato scritto nel codice di condotta di fare attenzione: è meglio essere prudenti piuttosto che ottimisti nelle previsioni macroeconomiche.

Come questo *set* di indicatori si rifletta nei documenti attuali lo vediamo in questa tabella (slide 6) che ripropone quella contenuta nel Documento di economia e finanza del 2012. Come vedete, noi abbiamo una riga che riporta l'indebitamento netto, che è quello che chiamiamo nominale, e una linea che riporta l'indebitamento netto strutturale. Vedete qua, si parla di definizione al netto delle *una tantum* e della componente ciclica, che corrisponde esattamente alla definizione delle regole europee. In tutti gli anni l'indebitamento netto è superiore a quello strutturale, proprio perché è previsto che l'Italia continui ad avere un *output gap* negativo, quindi la correzione strutturale fa sì che l'indebitamento netto nominale possa essere in disavanzo - lo vediamo nel 2013, pari a -0,5 - ancorché quello strutturale sia in avanzo. Se c'è qualche dubbio posso provare a ritornare sul concetto. No, non ci proviamo neanche. (*Commento fuori microfono*). Sì, esattamente, questo è il DEF 2012. Se vedete, ci sono anche l'avanzo primario, l'avanzo primario strutturale e gli obiettivi di debito.

Mentre, a partire dal 2005, si inizia ad applicare questo nuovo *set* di regole e strumenti, la situazione precipita un po' rapidamente. Nell'autunno del 2008 abbiamo l'inizio della crisi finanziaria, con il fallimento della Lehman Brothers; nel 2009 la

crisi economica; nel 2010 la crisi dei debiti sovrani. È una sequenza di tre anni che ci porta vicino a dove siamo oggi e che va compresa per capire poi per quale motivo i due anni successivi sono stati così frenetici e così angosciosi nell'evoluzione della normativa a livello europeo.

Dall'inizio dei debiti sovrani, che è stato posto come momento iniziale, al declassamento della Grecia e ai *junk bond* del maggio 2010, abbiamo infatti una messe di iniziative che, vedendole oggi retrospettivamente, rappresentano proprio questa idea di preoccupazione e di tentativo di far fronte con sempre maggiore urgenza a un quadro che si rendeva e si manifestava come sempre più complesso. Tra maggio e giugno, come vedete (slide 7), quindi in corrispondenza con l'inizio della crisi dei debiti sovrani c'è la presentazione dei *Position papers* che poi porteranno al *6-pack* (uso queste terminologie che sono quelle utilizzate a livello europeo), in corrispondenza con la deliberazione sul primo aiuto alla Grecia. A settembre dello stesso anno si ha la proposta del *6-pack*, però al tempo stesso si ha anche l'anticipazione dell'applicazione del semestre europeo - che faceva parte del *6-pack* - deliberato dal Consiglio Ecofin ai primi di settembre, per rendere esplicito che si stava cercando di affrontare il quadro istituzionale in un modo un po' diverso. Il patto Europlus interviene a marzo, mentre si stavano costituendo le condizioni per il secondo aiuto alla Grecia. Il patto Europlus è il primo documento nel quale emerge la necessità di elevare a livello costituzionale il principio del pareggio di bilancio. Nel frattempo, tra settembre 2010 e novembre 2011, abbiamo a livello europeo l'*itinere* e quindi l'esame del *6-pack*. Però, mentre il *6-pack* viene approvato, vediamo che la Commissione propone il *2-pack*, quindi propone subito un'altra cosa come un rilancio rispetto a questi stessi temi. Poche settimane dopo, arriva la proposta del *fiscal compact*, quindi questi stessi temi vengono scaricati su un Trattato. Proprio dalla sequenza dei documenti e dal livello della gerarchia rispetto a cui si collocano queste materie, abbiamo la percezione del senso di urgenza che deriva da questi eventi.

Adesso mi soffermo un pochino su cosa consistono il *6-pack* e il *2-pack*, per poi arrivare al *fiscal compact*. In realtà, anticipo sin da adesso che i contenuti di

merito del *fiscal compact* sono tutti nel *6-pack*, ovvero il *fiscal compact* porta solo ad un livello gerarchicamente superiore, nella gerarchia delle fonti, i contenuti del *6-pack*. Per quale motivo il *6-pack* viene introdotto? Come vi avevo fatto notare, i documenti preliminari del *6-pack* sono pubblicati dalla Commissione negli stessi giorni dell'inizio della crisi della Grecia, ma, visto che questi documenti richiedono di solito un'analisi economica abbastanza approfondita, era abbastanza chiaro che il *6-pack* era in preparazione negli uffici della Commissione europea già da prima. Quindi la crisi della Grecia ha solo accelerato quello che era un processo che, in effetti, derivava più dalla considerazione degli effetti della crisi economica, quella del 2009, che non dell'inizio della crisi dei debiti sovrani. E per quale motivo c'era stata questa riflessione? La riflessione derivava dal fatto che le regole fiscali come erano state disegnate nel '99, e riformate nel 2005, avevano comunque dato risultati insoddisfacenti perché non avevano garantito che i Paesi si posizionassero su quell'obiettivo di medio termine, quindi su quel livello del pareggio, che era la condizione per consentire di affrontare un rallentamento ciclico senza dover peggiorare le condizioni economiche ed adottare politiche restrittive. Vi ricordo che, nel corso del 2009, quasi tutti i Paesi hanno superato la soglia del 3 per cento, chi quasi solo per operare degli stabilizzatori automatici, come nel caso dell'Italia, chi perché ha adottato politiche espansive proprio per far fronte alla crisi; ci fu una sorta di accordo implicito con la Commissione europea che diede un po' il "libera tutti" ai Paesi (fate quello che potete per fronteggiare la crisi economica), anche se poi nel 2010 aprì la procedura di disavanzo eccessivo nei confronti di quasi tutti i Paesi proprio perché faceva parte di questo *set* di regole europee. Anche l'Italia è tuttora sotto procedura di disavanzo eccessivo.

Quali sono i Paesi che invece non hanno superato la soglia del 3 per cento e non hanno avuto la procedura di disavanzo eccessivo? Erano quei Paesi in avanzo o in pareggio. La Svezia, per esempio, è uno di quei Paesi che di solito, di base, sta tra il pareggio e un *surplus* di 0,5. Durante il periodo della crisi del 2009, la Svezia ha lasciato fluttuare i propri stabilizzatori automatici, con la spesa sociale e con le

minori entrate, è arrivata ad avere un disavanzo, se ricordo bene, almeno intorno al 2,6 per cento, non ha superato la soglia del 3 per cento e negli anni successivi è ritornata al pareggio, perché quel tipo di caratteristiche strutturali del bilancio che rimangono intorno al pareggio *over the cycle* consentono di affrontare il rallentamento negativo ma comunque di rimanere dentro alla fascia di sicurezza della regola fiscale europea.

Che cosa deriva dalla considerazione che i Paesi non avevano fatto quello che dovevano fare, cioè di consolidare i propri bilanci per essere pronti ad affrontare un rallentamento economico? L'idea è stata quella di introdurre procedure di sorveglianze più forti, sanzioni più severe e richieste di strumenti di *accountability* e trasparenza a livello nazionale. Si inizia a vedere che c'è una consapevolezza che non basta che ci sia la trasparenza con l'Unione europea, ma ci deve essere anche una trasparenza interna per poter far sviluppare un certo tipo di responsabilità sull'effettivo rispetto della regola.

Il secondo aspetto che viene affrontato, molto importante soprattutto alla luce di quello che era successo, era stata la considerazione che vi erano da anni squilibri macroeconomici che dovevano dare un segnale rispetto a quella che era l'evoluzione dei singoli Paesi. Ci sono state bolle speculative in molti Paesi: adesso, con il senno di poi, è facile parlare dei mercati finanziari dell'Irlanda, è facile parlare della bolla speculativa degli immobili in Spagna; certamente allora poteva essere più difficile, però l'idea del *6-pack* è che bisogna introdurre un tipo di controllo sugli squilibri macroeconomici, perché ci deve essere una segnalazione da parte della Commissione che un Paese sta in una dirittura, in una direzione che può non funzionare. A corollario di questo aspetto è l'idea di un nuovo calendario dei documenti di bilancio, quello che viene chiamato oggi il "semestre europeo", con l'anticipazione di tutta la procedura di sorveglianza nella prima metà dell'anno.

Adesso per dare un'idea piuttosto semplice di come funziona; prima, noi avevamo a giugno la presentazione del Documento di programmazione economico-finanziaria a livello nazionale; al 30 settembre la presentazione dei disegni di legge di

bilancio e finanziaria (vi parlo di prima della riforma del 2009); ai primi di dicembre le stesse informazioni venivano trasmesse all'Unione europea sotto forma di programmi di stabilità. Che cosa implicava questo tipo di *timing* nella trasmissione? Che la Commissione europea esaminava questi documenti a gennaio/febbraio, ovvero quando il bilancio era già approvato e quando, addirittura, a livello di gestione, si era già sul primo trimestre dell'anno e quindi forse, probabilmente, troppo tardi per intervenire sull'anno stesso. L'idea del semestre europeo è di anticipare tutto ad aprile. Quindi i Paesi hanno l'obbligo di trasmettere entro il 30 aprile i programmi di stabilità alla Commissione europea, che dà la propria proposta di raccomandazioni, il Consiglio adotta le proprie raccomandazioni entro luglio di ciascun anno. Questo vuol dire che i documenti di bilancio dei singoli Paesi sono influenzati dalle raccomandazioni del Consiglio sul programma di stabilità del Paese e quindi c'è il tempo per la Commissione europea e il Consiglio di indirizzare un Paese che non stia, secondo loro, seguendo la direzione giusta nella politica di bilancio.

Importante, quasi un "contentino" che è stato dato (è un termine ironico), è il punto che insieme ai programmi di stabilità deve essere presentato anche il piano nazionale delle riforme. Questo per rafforzare l'idea che la situazione dell'economia reale e quindi l'aspetto della sorveglianza macroeconomica abbiano una forte connessione con i programmi di stabilità. In realtà questo aspetto era presente già da Lisbona 2010, quando si aspirava a far diventare l'economia europea la più competitiva del mondo, *target* molto ambiziosi dal punto di vista macroeconomico, e si era visto che questa idea di tenere separati gli obiettivi relativi all'economia reale dai piani finanziari e della politica fiscale non funzionava molto e quindi la scelta è stata di presentare tutto insieme per dare una visione unitaria di quella che è la politica economica di ciascun Paese.

Politica fiscale prudente, dicevo. Abbiamo una sorveglianza rafforzata, un braccio correttivo rafforzato e la sorveglianza macroeconomica: questa è la politica fiscale prudente. Interventi finalizzati non solo a fronteggiare l'impreparazione dei Paesi rispetto al raggiungimento dell'obiettivo di medio termine, ma anche e

soprattutto, spingere affinché i tempi buoni, quindi ai periodi di *output gap* positivo, siano sfruttati per abbattere il debito. Attenzione, il modello del 2005 implica certamente che ciascun Paese, se è in una posizione negativa, può fare un disavanzo, ma obbliga il Paese che sta in una posizione buona a fare un avanzo e quindi, detto intuitivamente, a versare risorse a un fondo di ammortamento titoli di Stato per ripagare il debito che è stato fatto negli anni cattivi in cui è stato consentito un disavanzo. Che cosa si era visto la realtà? Che i Paesi avevano sfruttato la possibilità di disavanzo, ma negli anni buoni - che in particolare erano stati il 2006 e il 2007 - non c'erano stati gli avanzi adeguati per compensare quello che era stato fatto.

Ultimo aspetto, il saldo strutturale doveva essere - vi ricordo - al netto delle *una tantum*. Le *una tantum* sono le entrate tipo condoni, dismissione degli immobili, e così via, quindi entrate che sono non ripetibili. È abbastanza intuitivo per quale motivo il saldo di riferimento non debba tenere conto delle *una tantum*, perché ci sono solo una volta, non si possono creare programmi permanenti di spesa a fronte delle *una tantum* e quindi le *una tantum* devono essere tolte dal saldo. Tenete conto che le *una tantum* ci sono anche dal lato della spesa: ad esempio, le spese per alcuni terremoti o calamità naturali sono trattate come *una tantum* nei conti europei e quindi, se un Paese deve affrontare una calamità naturale molto rilevante, le spese per la ricostruzione sono tenute fuori dal conteggio di questi saldi. Perché questo non era però sufficiente? In realtà, l'esperienza proprio degli anni e delle bolle speculative aveva dimostrato che c'erano delle entrate che non erano *una tantum* ma che erano temporanee, ovvero erano legate alle bolle speculative. Basta pensare, ad esempio, a cosa la bolla speculativa immobiliare può portare dal punto di vista degli scambi, se è legata a dei valori di mercato. In molti Paesi le imposte per le transazioni immobiliari o sulle plusvalenze, ad esempio, dei mercati finanziari sono legate proprio all'elemento numerario alla base delle bolle speculative. Quindi, si era visto che in molti Paesi si erano costruiti programmi permanenti di spesa a fronte invece di entrate temporanee. Finita la bolla speculativa erano venute a mancare le entrate ed erano rimasti i programmi di spesa.

Qual è stata la conclusione di queste considerazioni? Non dobbiamo guardare solo al saldo, non dobbiamo guardare la differenza tra le due poste, entrate meno spese, ma bisogna porsi come *target* la spesa. La spesa è un indicatore molto più controllabile dai Governi, le entrate sono molto meno prevedibili, quindi la procedura di sorveglianza che faceva riferimento all'obiettivo di medio termine e al saldo strutturale deve essere integrata da una regola di evoluzione sulla spesa.

Questa (slide 11) è la tabella del DEF 2012 che riporta la prima applicazione della regola sulla spesa in Italia, come negli altri Stati membri. Noi abbiamo un totale della spesa che è quello previsto dal documento, a cui si tolgono una serie di voci e si fanno una serie di correttivi, per ottenere un aggregato di riferimento finale; questo lo si trasporta in termini reali (è tutto previsto a livello europeo, sto solo descrivendo una procedura), si vede il tasso di crescita di questa componente che emerge dai documenti e lo si confronta a una *benchmark* di riferimento che è dato da una media della crescita del prodotto interno potenziale e che viene interpretato come limite massimo. Come vedete, il quadro italiano è molto buono perché fa vedere che la nostra spesa nei documenti programmatici ha un segno negativo e si riduce di più nei primi anni, fino al 2013 (quella potenziale doveva avere un segno negativo), nel 2014 la spesa prevista continua a ridursi a fronte invece di un *benchmark* che consentirebbe una limitata crescita; nel 2015 si evolve nella stessa misura del *benchmark*.

Che cosa rappresenta questa regola sulla spesa? Articola meglio il senso della regola del pareggio strutturale. Ovvero, se noi dobbiamo far sì che, in termini strutturali, le entrate meno le spese siano zero e le entrate si evolvono con il prodotto interno, con il prodotto potenziale, se noi facciamo crescere la spesa con il parametro del prodotto potenziale, di fatto abbiamo realizzato lo strumento per rispettare l'equilibrio di pareggio senza dover andare a guardare cosa succede dal lato delle entrate e capire se sono temporanee o strutturali. Quindi poter rispettare la regola sulla spesa consente di avere uno strumento intermedio che agevola il rispetto della regola sul saldo.

Il braccio correttivo viene integrato con quella che è passata alla storia come la regola dell'"un ventesimo sul debito", molto discussa soprattutto per l'Italia. Qual era la situazione precedente che veniva da Maastricht e che non era stata molto modificata nei periodi successivi? Pur esistendo nei Trattati l'indicazione di un rapporto limite pari al 60 per cento del PIL, il criterio del debito non era considerato in modo incisivo nelle procedure di sorveglianza. Nei regolamenti europei era previsto che un Paese con un debito superiore al 60 per cento vedeva aperta una procedura di disavanzo eccessivo, a meno che il rapporto non presentasse un ritmo adeguato di riduzione. E tutta la storia, fino al *6-pack*, è stata nell'interpretazione di che cosa volesse dire "adeguato", che effettivamente è un termine che non contiene un riferimento preciso. L'intervento del *6-pack* è stato di definire che cosa vuol dire "adeguato". Viene detto esplicitamente che il ritmo è "adeguato" se il differenziale rispetto al valore soglia - quindi tra il 60 per cento e quello che è il rapporto di ciascun Paese - si è ridotto negli ultimi tre anni ad un ritmo di un ventesimo all'anno. Non voglio entrare nelle complesse formule che vedete qui di lato (slide 12), comunque sono spiegate nel nostro *dossier* sul DEF 2012. Questo è il codice di condotta, la prima pagina del frontespizio reca la data del 3 settembre 2012, quindi con tutte queste belle formule aggiornate e, per chi volesse andarsela a vedere, è una formula complicatissima perché è una media geometrica ponderata in modo diverso a secondo della distanza degli anni. Quello che io vorrei però segnalare è che non è del tutto corretto quello che è stato detto, cioè che si devono fare manovre di 40 miliardi all'anno per poter rispettare questo vincolo sul debito perché, in realtà, questo vincolo sul debito va letto in stretta connessione con il vincolo sul saldo, cioè sul pareggio strutturale. Numerose analisi, sia della Commissione europea sia della Banca d'Italia, hanno evidenziato che il rispetto della regola sul saldo, cioè il mantenimento del pareggio strutturale di bilancio, in condizioni normali di crescita consente di rispettare la regola sul debito. Questo è il punto cruciale: con una crescita ipotizzata intorno al 2 per cento, forse fino all'1 per cento, quindi anche con una crescita più bassa, viene soddisfatta anche questa condizione. Da ciò si può dire che la regola sul

saldo è dominante rispetto a quella del pareggio, ripeto, in condizioni normali di crescita e in condizioni normali di costo del debito, perché il costo del debito e la crescita sono gli indicatori, i parametri che determinano l'evoluzione del rapporto debito/PIL; ovviamente, in queste analisi è rilevante anche il punto di partenza del debito. Chiaramente quest'affermazione dovrebbe farci preoccupare perché l'Italia non è in una situazione, ad oggi, di condizioni normali di crescita. Sappiamo che le previsioni sono molto negative per il 2012 e sono comunque con un segno meno anche per il 2013.

Va tenuto conto però che c'è un secondo pezzo di questa formula, che forse non è emerso più di tanto e che dice che, se questa formula non è soddisfatta - la prima, la media geometrica ponderata - si fa un secondo passaggio per verificare, sulla base di questa seconda formula altrettanto complessa, se non è stata soddisfatta a causa di un problema di crescita. Se anche questa seconda formula non è stata soddisfatta, se il mancato rispetto della riduzione adeguata non è dovuto alla crescita, c'è come un *caveat*: in sostanza, se il problema del nostro mancato soddisfacimento dipende dalla crescita, questo non porta all'apertura di una procedura di disavanzo eccessiva; invece, se risulta che non si tratta di un problema di crescita, si prendono in considerazione i fattori rilevanti che sono i famosi fattori che furono negoziati soprattutto dall'Italia in sede di definizione del *6-pack*, quindi la situazione del risparmio privato, la situazione dei mercati e la posizione del sistema bancario.

Per concludere, la regola sul debito è meno automatica della regola sul saldo, ha una forte componente di discrezione nell'attivare la procedura di disavanzo eccessivo e, comunque, viene considerata residuale rispetto alla regola sul saldo. Questo per dire che la Commissione ha disegnato (ovvero ha proposto di disegnare e poi le istituzioni europee hanno approvato) un *set* di regole che, in realtà, si fonda su quella del saldo, mentre la regola sul debito integra, proprio per rafforzare l'idea che comunque uno dei parametri di riferimento è anche il debito.

La sorveglianza macroeconomica - come vi dicevo prima - deriva dall'idea di avere delle bolle speculative non controllate e si ha una nuova attenzione al legame

tra finanza pubblica e stato dell'economia nel suo complesso. Anche quest'anno, da questo punto di vista, abbiamo avuto la prima applicazione attraverso la pubblicazione di un rapporto che ha fatto una serie di raccomandazioni ai singoli Stati membri; è stato individuato uno *scoreboard*, una sorta di tabellone, con una serie di indicatori per ciascun Paese e delle soglie: tutti i Paesi che sono al di sopra della soglia vengono sottoposti a ulteriore sorveglianza. Il modello è simile a quello che si applica per la finanza pubblica però, nuovamente, non abbiamo dei processi automatici. Si capisce che il rapporto tra indicatori macroeconomici e capacità di reazione del Governo è molto meno diretto che non sulla politica fiscale. Ovviamente, un Governo può cercare di frenare una bolla speculativa su un mercato immobiliare, però è ben diversa la capacità di intervento in termini di *policy* su un settore, come un mercato immobiliare, che non sulle proprie spese o sul prelievo obbligatorio: è abbastanza intuitivo.

Una delle critiche che è stata posta a questo genere di sorveglianza deriva proprio dal fatto che questo tipo di squilibri non sempre può essere criticabile, dal punto di vista politico e dal punto di vista di Paese. Per farvi un esempio, ricordate la bolla speculativa immobiliare della Spagna nel periodo di Aznar? Il presidente Aznar in quel periodo veniva considerato come uno dei Primi ministri di maggiore successo nel quadro europeo: aveva una crescita economica molto alta, la disoccupazione molto bassa, espansione da tutti i punti di vista. Immaginatevi se, in quel contesto, qualche signore della Commissione europea fosse andato a battergli sulla spalla e dirgli: guarda che stai andando a sbattere, tu credi di essere bravissimo, però invece non è vero. Chiaramente si va a toccare su punti delle scelte politiche, che non sono così facili da correggere. Mentre l'indicatore di bilancio può avere degli elementi di riferimento più precisi, come sono quelle degli incassi o della spesa, il legame tra andamento di certi settori economici e risultati di un Governo o necessità di intervenire è un ambito di analisi meno assestato dal punto di vista dell'analisi economica.

Le sanzioni: con la riforma del *6-pack* si interviene nuovamente su questo punto (slide 14). Non voglio entrare nel dettaglio dell'argomento, che è complicatissimo, ma soltanto sottolineare che il messaggio principale delle innovazioni consiste in passaggi decisionali più rapidi e meno discrezionali.

È importante cogliere l'elemento cruciale alla base di queste procedure e regole, che vedono rapporti tra Stati membri e istituzioni europee. Ogni decisione relativa ad uno Stato membro rimane sempre in capo al Consiglio, che è l'organo politico. Vi è stato un braccio di ferro tra la Commissione europea, che viene considerata il soggetto tecnico che svolge le analisi, e il Consiglio, che rappresenta gli Stati membri e quindi il luogo di decisione politica. La Commissione europea ha cercato di rendere automatiche le sanzioni, sostenuta anche dalla Banca centrale europea, ma questa tesi non è passata e la scelta se irrogare le sanzioni è rimasta - seppur in ultima istanza - nelle mani della decisione politica. In modo corretto probabilmente perché tutte le cose che stiamo discutendo sono il cuore della politica fiscale, cioè il punto di snodo tra Governi e Parlamenti e tra cittadino e soggetti rappresentativi.

Ultimo punto del *6-pack* riguarda la direttiva sui requisiti dei quadri di bilancio. Vi faccio notare come questi temi, che riguardano la necessità di introdurre negli ordinamenti nazionali tutta una serie di istituzioni - come le regole fiscali, la programmazione di medio periodo, i criteri di trasparenza, le previsioni macroeconomiche prudenti e così via - erano in un primo momento, perché poi vedremo tra brevissimo che tipo di evoluzione c'è stata, contenuti in una direttiva. La direttiva è uno strumento che dev'essere recepito all'interno degli ordinamenti nazionali con degli atti legislativi. La differenza con il regolamento è che questo è invece immediatamente vigente negli Stati membri. Mentre tutte le altre regole che ho descritto sono contenute in regolamenti - quindi regole sulla spesa, regole sul debito, pareggio strutturale di bilancio, sono tutti aspetti regolati da Trattati e regolamenti europei - per la parte che riguarda più specificatamente gli ordinamenti nazionali, il *6-pack* interviene con una direttiva e quindi lascia agli Stati membri la

scelta di attuarla come ritengono. Vi ricordo che il *6-pack* è stato approvato in via definitiva a novembre 2011, il *2-pack* è stato proposto a novembre dello stesso anno e del *fiscal compact* se n'è parlato per la prima volta a dicembre 2011. Il *2-pack* contiene due ulteriori proposte di regolamento - e quindi stiamo già passando a un regolamento - e una delle due proposte prevede che gli Stati membri costituiscano un organismo funzionalmente indipendente dalle autorità di politica fiscale per il monitoraggio del rispetto delle regole fiscali. Quindi ritorna l'idea della trasparenza, che diventa una condizione per poter monitorare il rispetto delle regole, trasparenza che deve essere incardinata a livello nazionale e non può rimanere solo a livello di Commissione europea, presentandosi prima in una direttiva, poi spostandosi a livello di regolamento.

Altro elemento cruciale di questa proposta di regolamento, tuttora all'esame presso il Parlamento europeo, è che la Commissione europea si ascrive un potere di controllo sui progetti di bilancio prima che questi siano approvati. Anche qui vediamo che si tratta del completamento di un processo che era iniziato con l'introduzione del semestre europeo. L'introduzione del semestre europeo, spostando ad aprile l'analisi dei programmi di stabilità, consentiva di controllare la programmazione dei singoli Stati, cioè quella fase della decisione di bilancio in cui gli Stati dichiarano dove vogliono andare. Il nuovo regolamento, qualora approvato, consente il controllo sull'attuazione di quello che era stato detto ad aprile. Quindi l'idea è di verificare se l'effettiva proposta di bilancio realizza gli impegni che erano stati presi ad aprile.

Siamo arrivati al tema che da molti è stato definito come il problema del *deficit* democratico delle istituzioni europee. Siamo di fronte a istituzioni che entrano nel processo decisionale del bilancio che, come dicevo prima e vi ripeto, è lo strumento più importante, annuale, della decisione politica di un Governo e della sua maggioranza. La Commissione europea ritiene di poter anche fare raccomandazioni che devono essere eseguite, con opportuni correttivi, qualora ritenga che quel documento non realizza gli obiettivi che erano stati fatti.

Dopo la presentazione del *2-pack*, nel breve volgere di poche settimane, alla fine del 2011, si parla per la prima volta del *fiscal compact*. L'*iter* è rapidissimo perché lo strumento viene approvato dal Consiglio europeo il 2 marzo. Come sapete, l'Italia lo ha ratificato a luglio di quest'anno ed è in corso di ratifica da parte di altri Paesi europei. Che cosa dice questo famoso *fiscal compact*? Che i Paesi inseriscono tutta una serie di elementi nei propri ordinamenti nazionali con la seguente dizione: "preferibilmente a livello costituzionale". Questo aspetto del "preferibilmente" l'ho sottolineato perché rappresenta un elemento interessante rispetto alla realtà delle dinamiche europee. Inizialmente la dizione era un po' diversa e richiedeva un inserimento a livello costituzionale per tutti i Paesi. Alcuni Paesi hanno reagito dicendo di avere gli strumenti per una disciplina fiscale anche senza inserire, nelle loro Costituzioni, un obbligo di pareggio del bilancio.

Se si ascoltano delle presentazioni relative, ad esempio, all'Estonia (che, per carità, è un Paese piccolissimo, equivalente a una nostra Regione), la disciplina fiscale del bilancio è talmente "internalizzata" che non è neanche scritta in una legge. Loro hanno un processo di bilancio non regolamentato. La compensatività degli emendamenti, la fissazione di un *target*, tutti questi strumenti che si sono evoluti nel tempo (in Italia non sono nuovi, non è il *fiscal compact* che li ha introdotti), in alcuni Paesi non esistono perché c'è un accordo consensuale di tutte le forze politiche che non si deve mettere in discussione nel confronto politico l'elemento di disciplina fiscale. Questi Paesi hanno detto: dobbiamo rafforzare le regole fiscali, ma noi non vogliamo toccare le nostre Costituzioni per cui scriviamo "preferibilmente a livello costituzionale".

Che cosa deve essere scritto a livello costituzionale (slide 17)? Ritroviamo, in realtà, tutte i principi di cui abbiamo parlato e che si erano evolute nel corso degli anni. Ciascun Paese deve seguire una regola sul saldo, in particolare deve perseguire un obiettivo di medio termine, in pareggio o in *surplus*, dei conti pubblici (strutturale, non ve l'ho aggiunto qua ma è sempre lui); che deve esistere (questa è un'innovazione) un meccanismo per la correzione in caso di deviazioni significative.

Quindi, se all'interno di un Paese emerge una deviazione significativa, il Paese deve impegnarsi, scrivendolo nel proprio ordinamento, che entro un termine preciso ritorna all'obiettivo di medio termine. Deve prevedersi una deroga per gli eventi eccezionali, queste sono le deroghe che noi abbiamo visto c'erano sin da Maastricht, poi ratificate nel '99. Si introduce stabilmente la regola sul debito, con la soglia del ventesimo che abbiamo visto, e si richiede che il rispetto delle regole nazionali sia monitorato da organismi indipendenti a livello nazionale per l'analisi della finanza pubblica. Come vedete, regole sul debito, regola sul saldo, organismi indipendenti: sono gli stessi contenuti che avevamo trovato, a partire dal 1999, in tutta la storia della definizione delle regole fiscali europee.

Che cosa succede in Italia? In Italia, in realtà, il processo è partito prima del *fiscal compact*, perché abbiamo visto che il *fiscal compact* o l'idea del pareggio di bilancio in Costituzione era stato menzionato per la prima volta con il patto Europlus, nel marzo 2011. Quindi, nel DEF per il 2012, nel marzo 2011, il Governo di allora per la prima volta disse di voler proporre una modifica alla Costituzione che introducesse il pareggio di bilancio. Situazione che ad agosto, con il precipitare della crisi - se ricordate, è stato l'agosto in cui il Parlamento è rimasto aperto - portò alla riunione delle Commissioni congiunte affari costituzionali e bilancio di Camera e Senato di fronte all'allora ministro Tremonti, che preannunciò ufficialmente la presentazione del disegno di legge costituzionale, che in effetti fu presentato a settembre, approvato nelle prime due letture prima di Natale del 2011 e nelle seconde due letture entro aprile del 2012.

La nostra Costituzione è una Costituzione di principi, come molte Costituzioni, a differenza forse di quella tedesca, che è stata un esempio di riferimento (perché la Germania ha introdotto nel 2009 il principio del pareggio del bilancio) ma è molto più dettagliata della nostra. Per coerenza con la struttura della Costituzione, la modifica apportata stabilisce alcuni principi che devono essere attuati con una legge che oggi nel linguaggio gergale viene chiamata legge rinforzata, cioè una legge approvata a maggioranza qualificata che articola questi principi in contenuti.

I principi di cui si parla sono sempre gli stessi: mi dispiace essere ripetitiva, ma poi si capisce come il tutto derivi da un sistema abbastanza integrato. La Costituzione si articola su più piani: prima di tutto, il piano delle amministrazioni pubbliche. Ovviamente, abbiamo visto all'inizio che questo è il nuovo parametro di riferimento europeo: le amministrazioni pubbliche devono perseguire l'equilibrio dei bilanci in coerenza con le regole europee. È prevedibile che la legge di attuazione farà riferimento all'obiettivo di medio termine, ai meccanismi di correzione, alla regola sul debito, alla regola sulla spesa. Ci dovrà essere una deroga per gli eventi eccezionali, è previsto proprio dalla legge costituzionale ,sono previsti criteri di sostenibilità del debito e l'introduzione di regole sulla spesa.

La Costituzione poi articola, per lo Stato e per le autonomie territoriali, un principio di equilibrio delle entrate e delle spese. Anche in questo caso i principi sono molto generali, ma la loro attuazione concreta per le nostre realtà domestiche sarà forse uno degli elementi di maggiore sfida, anche di cambiamento. Quando parliamo di Stato e di autonomie territoriali si inizia a percepire il reale cambiamento che deriva dall'introduzione del pareggio in Costituzione. Pensate alla realtà di oggi, che tutti conosciamo, dei ritardi di pagamento delle pubbliche amministrazioni. I ritardi di pagamento delle pubbliche amministrazioni, degli enti locali, della sanità sono spesso vincoli di bilancio non rispettati degli anni precedenti, cioè ci sono stati dei soggetti che hanno impegnato soldi non avendo la disponibilità di cassa per pagare. Se vi prendete il Rapporto sulla spesa delle amministrazioni centrali curato dalla Ragioneria generale dello Stato, c'è un interessante capitolo sul riconoscimento di debito delle amministrazioni centrali. Tra il 2010 e 2011 abbiamo avuto svariati miliardi di riconoscimento di debito *ex post*, soprattutto in capo ad alcuni Ministeri: per farvi un esempio, il Ministero della giustizia, il Ministero degli interni. Il riconoscimento di debito è una procedura per far emergere impegni superiori agli stanziamenti di bilancio, ovvero il fatto che per far funzionare quelle amministrazioni servivano più risorse di quelle iscritte in bilancio. Ma in fondo, questo è un mancato rispetto del vincolo di bilancio.

Tutto questo sistema di nuove regole dovrebbe portare ad una logica diversa nell'affrontare questi temi. Se servono risorse per far funzionare le amministrazioni le risorse devono essere messe in bilancio e questa è l'importanza della trasparenza; se sono iscritte in bilancio e le entrate non sono sufficienti a garantire il rispetto degli obiettivi di saldo, il decisore deve scegliere cosa fare: far uscire qualcos'altro dal bilancio? Aumentare le entrate? In altre parole, fare una faticosa scelta allocativa, decidere le priorità dell'azione pubblica con riferimento ai costi effettivi del funzionamento dell'attività pubblica stessa.

Nuovamente viene evidenziato il problema dell'importanza dell'informazione. La legge costituzionale prevede l'istituzione di un organismo indipendente per le analisi di finanza pubblica e per la valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio. Questo organismo, che la legge costituzionale incardina presso le Camere, dovrebbe rappresentare proprio quel tipo di percorso di investimento sulla trasparenza che caratterizza la richiesta dell'istituzione europea e ha caratterizzato molti elementi di commento degli organismi internazionali negli ultimi anni.

Io mi fermo qua e sono pronta per le domande.

Alessandra SARDONI. Ringraziamo la dottoressa Goretti. Colleghi, ci sono domande?

Giuseppe FONTE. Sono Giuseppe Fonte, dell'agenzia Reuters. Un aspetto del *fiscal compact* che non riesco a capire riguarda l'entrata in vigore, cioè l'operatività delle regole. È vero che è differenziata da Paese a Paese e tiene conto delle situazioni contingenti di ciascuno Stato, però la formulazione è molto vaga. Per l'Italia, la prima verifica del *fiscal compact* quando dovrebbe essere operativa, quando avviene? Da quello che ho capito, per un certo periodo si era parlato del 2015, poi ricordo che più recentemente, in un'audizione, Salvatore Rossi di Bankitalia parlava già del 2016.

Chiara GORETTI. In realtà quando parliamo di questa entrata in vigore, non parliamo tanto del *fiscal compact*, quanto del *6-pack*. Il problema dell'entrata in vigore riguarda in particolare la regola sul debito: gli anni che sono stati citati si riferivano a questa regola. Come abbiamo visto dallo stesso esempio del DEF 2012, la regola sulla spesa è già operativa. La regola del pareggio è già operativa perché addirittura viene dal 2005. La regola sul debito partirebbe dal 2016 perché la prima applicazione si può avere dopo la chiusura delle procedure di disavanzo eccessivo, che in effetti sospende tutte le altre regole, perché le sostituisce con le raccomandazioni del Consiglio. Inoltre la formula che abbiamo visto richiede 3 anni di applicazione, per via della media geometrica.

Visto che l'Italia è ancora in procedura di disavanzo eccessivo, che dovrebbe essere chiusa con riferimento al 2012, quindi nella prima metà del 2013 (speriamo!), il calcolo dei tre anni 2013-2014-2015 porta che il primo anno di controllo della regola del debito dovrebbe essere 2016. Questo è il motivo per cui si parlava di questi anni.

Andrea BASSI. Sono Andrea Bassi dell'Huffington Post Italia. Io invece volevo sapere che attese ci sono per il disegno di legge che dovrà poi attuare l'articolo 81 della Costituzione. Riuscirà a farlo questo Parlamento? Sarà un compito del prossimo Parlamento? Che tempi tecnici ci vogliono, essendo poi una procedura rafforzata, per attuare questo articolo 81?

Chiara GORETTI. La Costituzione prevede l'approvazione entro febbraio 2013. Non so se sapete che c'è stato un gruppo tecnico, composto da Camera, Senato, Banca d'Italia, Ministero dell'economia, Corte dei conti e ISTAT, che ha lavorato e ha proposto una bozza di articolato, ovviamente una bozza tecnica, che è stata data varie settimane fa nelle mani dei politici e che, a quanto mi risulta, dovrebbe essere pronti forse questa stessa settimana a presentare dei disegni di leggi autonomi. Io ho l'impressione - ma ovviamente sto parlando di una mia impressione personale, forse

non sono la persona più adatta- che poiché le problematiche sono abbastanza chiare, un po' per il lavoro del gruppo tecnico, un po' perché, come vi segnalavo, sono temi abbastanza noti tra gli addetti ai lavori, anche tra i rappresentanti politici, sono i temi trattati negli ultimi 4 anni, una volta iniziato questo processo, non ci saranno tempi tecnici particolarmente lunghi e quindi la possibilità di approvarlo entro la legislatura ci dovrebbe essere.

Alessandra SARDONI. A questo proposito, volevo chiederle qualche ragguaglio in più proprio sull'organismo indipendente che deve controllare i conti e sapere se questo fa parte, come immagino, del frutto di questo gruppo di lavoro e quali sono gli orientamenti che sono emersi sulla composizione. Quale tipo di figura dovrebbe guidarla e in quale rapporto con la Ragioneria dello Stato?

Chiara GORETTI. La domanda forse richiederebbe un altro seminario integrale! Proprio perché previsto dalla legge costituzionale, la creazione di questo organismo indipendente dovrebbe far parte della legge rinforzata. Essendo un organismo incardinato - su indicazione della legge costituzionale - presso le Camere, la legge rinforzata dovrà comunque tenere conto e tutelare una particolare autodichia organizzativa delle Camere. Il gruppo di lavoro ha lavorato soprattutto su modelli internazionali, pur sapendo che i modelli internazionali servono fino ad un certo punto e che poi bisogna adattarli sulla base delle realtà concrete.

I modelli internazionali si dividono in due grandi famiglie: quelli che sono incardinati presso il Parlamento e che di solito riflettono una struttura monocratica, per definizione a diretta vicinanza del Parlamento, che quindi valorizzano molto il legame con l'attività parlamentare, ancorché con una connotazione di forte indipendenza. Su questo, vorrei sottolineare che la stessa proposta di regolamento e poi anche tutta la normativa europea sottolineano molto la necessità di una indipendenza funzionale dalle autorità di politica fiscale, quindi dal Governo e dal Parlamento, non solo dal Governo. Certamente l'esperienza internazionale evidenzia

l'esistenza di organismi presso il Parlamento, ma anche se così collocati devono mantenere nel disegno della *governance* un'autonomia soprattutto funzionale e di attività. L'organismo che rappresenta meglio questo tipo di struttura è ovviamente il Congressional Budget Office (CBO), degli Stati Uniti d'America, che è il modello per eccellenza di questo tipo di organismi, forse anche quello che storicamente ha una tradizione maggiore.

Per l'altro gruppo, in realtà ci sono tanti tipi ma la configurazione assomiglia a quella di una agenzia indipendente. In alcuni casi, ad esempio in Olanda, questo organismo è configurato addirittura come un dipartimento del Governo, sempre alternativo a quello equivalente alla nostra Ragioneria (il Budget office), però comunque è un dipartimento governativo. Ma c'è una tale tradizione di indipendenza di comportamento che il fatto che si tratti di un dipartimento del Governo non cambia l'autorevolezza di queste analisi. Considerate che questo organismo fa le analisi dei programmi politici dei partiti durante la campagna elettorale, per cui fa la valutazione della sostenibilità di bilancio delle proposte dei programmi elettorali. Di questo gruppo di organismi, un esempio recente è quello inglese, l'Office for Budget Responsibility (OBR), che è formato da 3 soggetti (un presidente e 2 consiglieri) ed ha sempre una qualche forma di *accountability* nei confronti del Parlamento, però è di base autonomo sia dal Parlamento sia dal Governo.

Avendo la legge costituzionale scelto l'incardinamento presso il Parlamento, rimane aperta l'opzione se fare un organo monocratico o un organo collegiale, aspetto che ovviamente sarà un elemento di scelta della politica.

Nel rapporto con la Ragioneria, io sottolineerei soprattutto una cosa che mi sembra sia emersa in modo forse un po' distorto. Molte volte, viene evidenziato che sarebbe una duplicazione dell'attività della Ragioneria. In realtà è volutamente una duplicazione dell'attività della Ragioneria. C'è un concetto economico oggi molto di moda, che è la rottura dei monopoli. Quello della Ragioneria è un po' come se fosse un monopolio informativo. L'idea e l'obiettivo dell'introduzione di questi organismi è proprio di rompere un monopolio informativo. Quindi, certamente possono coesistere

i due soggetti, la Ragioneria e l'organismo alternativo, che deve dare spazio ad un'idea di voce alternativa rispetto alla voce del Governo. Considerate che negli Stati Uniti il Congressional Budget Office (CBO) è affiancato dall'Office of Management and Budget (OMB), l'equivalente della nostra Ragioneria, che è il dipartimento che fa il bilancio per il Presidente. Altre domande?

Sergio AMICI. Sergio Amici di AdnKronos. Solitamente si dice: meno tasse meno spesa, più tasse più spesa. Ecco io volgarizzo troppo se dico che tutti questi meccanismi, che lei così esaurientemente ci ha illustrato, alla fine ci porteranno a più tasse meno spesa, con quindi difficoltà non indifferenti per i cittadini, restringendo anche poi lo spazio per un'alternatività di programmi tra le forze politiche?

Chiara GORETTI. Rispondo con una contro-domanda un po' provocatoria: ma perché facendo disavanzo si creano maggiori opportunità per i cittadini?

Sergio AMICI. No, no, non voglio esprimere una critica, la mia era una domanda tecnica, volevo solo una spiegazione tecnica. Effettivamente, si volgarizza troppo dicendo questo? Dopo di che, è chiaro che però effettivamente non so a cosa si va incontro, c'è un grande punto interrogativo. La domanda tecnica non postula una risposta per dire è tutto sbagliato, postula anche una certa inquietudine; non vuol essere appunto uno scagliarsi contro questi meccanismi, però c'è il rischio che questi meccanismi ci portino necessariamente ad una inquietudine di fronte a quello che poi può essere il futuro, oltre appunto a quel restringimento; perché poi è chiaro nel momento in cui il cittadino va a votare può trovarsi di fronte programmi alternativi e scegliere, appunto, tra politiche che poi possono portare alla catastrofe o invece politiche che possono portare ad un reale maggior benessere.

Chiara GORETTI. Allora, io concordo nel pensare che la valutazione di questi strumenti si accompagni alla difficoltà complessiva di capire la direzione dei tempi di

oggi, per cui noi siamo in una situazione emergenziale prolungata rispetto a cui non sappiamo bene quale sarà l'esito. Tutti auspichiamo di riuscire a risolvere questi aspetti, la crisi dei debiti sovrani, ma effettivamente quale sarà l'evoluzione concreta del sistema Europa non lo sappiamo ancora. Questo ci rende un po' difficile valutare questo *set* di regole. Io penso che questo *set* di regole - come abbiamo visto dalla presentazione - non nasca per l'emergenza, è il rafforzamento di alcuni strumenti. È poi il livello di gerarchia delle fonti che cambia con l'emergenza, però il *set* di regole - che, come vi ho fatto vedere, nasceva nel 2005 e poi si pensava ad un rafforzamento dopo la crisi del 2009 - era mirato proprio a rendere pronti i Paesi a poter affrontare con una certa flessibilità le situazioni di emergenza. Poi purtroppo ci siamo trovati in questo momento, in una situazione che si è incartata su se stessa tra 2008, il 2009 e il 2010, con l'innescarsi della crisi dei debiti sovrani, che ora fa vedere queste regole come un cappio e certamente le manovre di correzione, come dicevo nella fase precedente, hanno effetti di rallentamento e possono aver peggiorato la situazione. Questo è noto. Il problema è che forse oggi le politiche di correzione sono state fatte in un clima emergenziale tra Stati membri europei e chi deve decidere a livello europeo. Vi ricordo solo la lettera della Banca centrale europea dell'agosto 2011: certamente non è una normalità che arrivino messaggi di questo genere a Stati sovrani, per questo sottolineo che c'è un'emergenzialità dietro gli eventi, rispetto a cui non dobbiamo far travolgere l'analisi del disegno a regime.

Il disegno a regime nasceva con l'ottica di rendere tutti i Paesi simili alla Svezia ad esempio, cioè di un paese nel quale arriva la crisi e si possono far funzionare i propri stabilizzatori automatici o anche politiche espansive - quindi può fare un disavanzo - senza pregiudicare i servizi ai cittadini o senza dover realizzare prelievi aggiuntivi per mantenere la regola. Quindi, questo disegno si fonda su un'idea di aiuto, di disavanzo, durante le fasi di crisi. Il punto è che noi non riusciamo ad uscire dalla crisi economico-finanziaria, che ha delle implicazioni dirette sulla gestione dei bilanci pubblici. Se non ci fosse stata la crisi dei debiti sovrani e, quindi, una criticità di accesso ai mercati finanziari, certamente noi avremmo avuto una

situazione di maggiore facilità di comunicazione di queste politiche fiscali con i mercati finanziari. È questo legame tra mercati finanziari, accesso al credito da parte degli Stati sovrani e situazione dell'economia nel suo complesso che ora si sta avvitando; però io non farei travolgere questo *set* di regole dalla situazione contingente.

Io credo che il *set* di regole - ma ovviamente questo fa parte di una valutazione personale - ha un valore di stabilità. Quando parlavo in precedenza dell'Estonia o della Svezia, io penso a modelli di Paese che certamente non pensano di non dare servizi ai cittadini, anzi sono famosi nel mondo per il tipo di livello di servizi che forniscono. Il punto è per noi arrivare a questo equilibrio - al pareggio di entrate e spese - perché nel momento in cui si raggiunge il pareggio tutta la dinamica successiva, ossia quello che si può fare in termini di politica fiscale, è legata all'evoluzione del prodotto interno lordo. Quando noi siamo in pareggio, se le entrate crescono del 2 per cento, per mantenere il pareggio, io posso aumentare la spesa del 2 per cento e rimanere appunto in pareggio. Non dobbiamo leggere queste regole con la logica della correzione degli ultimi 3 anni, che sono stati emergenziali; dobbiamo leggere queste regole con la logica di cosa vogliono dire in una situazione a regime. In una situazione a regime vuol dire che, se cresce l'economia del 3 per cento, ho un 3 per cento di risorse in più da destinare o alla riduzione delle entrate o all'aumento della spesa. Io credo che, in questo ambito, ci sia lo spazio per politiche alternative di Governo . Si può decidere se destinare il 3 per cento alla riduzione delle entrate e alla maggiore spesa, o a una spesa di un certo tipo piuttosto di un'altra. Non credo sia l'elemento della regola sul pareggio che pregiudica la possibilità di programmi alternativi. Certamente, ribadisco, l'esperienza dei nostri ultimi due anni fa riferimento a una situazione emergenziale, tra correzioni e tensioni internazionali, *spread*, e così via. Pensate che noi abbiamo una situazione di 5 punti di PIL, di bilancio pubblico legati agli interessi: sono più di 80 miliardi. Allora, se noi ipotizziamo di raggiungere il 60 per cento del rapporto debito/PIL, e avessimo la metà, 40 miliardi, di spesa per interessi, pensate cosa potremmo fare con le restanti

risorse in termini di cuneo fiscale, di riduzione del prelievo, di investimenti in ricerca. Anche lì, l'obiettivo di queste regole è di rendere consapevoli i Paesi che bisogna evitare di accumulare debito. Il problema del disavanzo è che si accumula il debito. Il debito va bene per finanziare certi tipi di voci; però quando si arriva ad una situazione del debito pari al 120 per cento del PIL, forse ci si dovrebbe domandare se non sia arrivato il momento in cui si devono attuare delle politiche tutte dirette a ridurre il debito, e non solo come politiche di saldo, e allora troviamo tutte le tematiche relative alle dismissioni degli immobili, alla valorizzazione del patrimonio pubblico. Voglio dire che se noi avessimo la possibilità di abbattere di un tot il debito pubblico - supponiamo di 20 punti - le risorse che si libererebbero da questo tipo di operazioni sarebbero tali che certamente darebbero spazio a politiche alternative.

Per queste ragioni, non sono convinta che queste regole comprimano la differenza nella gestione di programmi alternativi dei partiti, anzi in un certo senso forse dovremmo imparare a capire come programmi alternativi si possono e si devono sviluppare nell'ambito di una scelta di disciplina fiscale che dovrebbe essere il denominatore comune di tutte le forze politiche di un paese. Ma ovviamente stiamo parlando di ipotesi.

Francesco CRISTINO. Salve, sono Francesco Cristino di Rai GR Parlamento. Non essendo questo trattato sul *fiscal compact* firmato da tutti i membri dell'Unione europea, anzi troviamo sia membri aderenti all'eurozona sia membri esterni, come si inserisce questo trattato nel quadro decisionale e istituzionale dell'Unione europea? Ad esempio, la faccio facile: se un Consiglio europeo è chiamato a decidere in merito a queste regole o ad implementarle in collaborazione con la Commissione, la Gran Bretagna che non ha firmato il *fiscal compact* si alza e se ne va? Come funziona? Grazie.

Chiara GORETTI. Come funziona lo vedremo dall'operatività concreta. Abbiamo anche visto che situazioni più facili dal punto di vista operativo hanno avuto esiti

strani dal punto di vista deliberativo, come ad esempio i casi di Germania e Francia ; per cui vedremo. Io torno a sottolineare come la maggior parte delle disposizioni sia applicabile in base a regolamenti europei. Pertanto, se deve essere aperta una procedura di disavanzo eccessiva nei confronti dell'Italia, perché non rispetta la regola dell'un ventesimo (dico per dire), quello sta già nei regolamenti europei. Quello del *fiscal compact* impone un obbligo aggiuntivo e non è un caso che - non l'ho sottolineato, c'era in una slide - la Corte di giustizia sia chiamata a verificare come gli Stati membri traspongono al proprio interno queste regole fiscali. Ci aspettiamo che questo obbligo aggiuntivo ci sarà, nel senso che ci sarà una attenzione nel guardare come saranno trasposte queste regole, che però valgono comunque, indipendentemente dal fatto che noi lo scriviamo in attuazione della nostra riforma costituzionale. C'è stato sì il *fiscal compact*, ma dobbiamo tenere conto che ci sono dei regolamenti europei che dettagliano queste famose formule che per la stessa natura di regolamento sono automaticamente vigenti in Italia e quindi i nostri programmi di stabilità corrispondono a quei principi che sono previsti dai regolamenti.

Pertanto, dal punto di vista proprio del concreto operare delle formule, dei meccanismi di sorveglianza e di correzione, io non penso che cambi molto rispetto al passaggio precedente, alla situazione precedente.

Stefano LA MARCA. Buongiorno, sono Stefano La Marca del TgCom 24. Lei prima diceva meravigliosamente che la situazione è incartata. Ma non sarebbe utile una sospensione del *set* di regole? Se no rischiamo di andare prociclici e quindi di non uscirne più. E un'altra curiosità. Lei prima giustamente diceva che si parla di manovre da 40 miliardi l'anno per rientrare nella situazione, ma che c'è una formula - e ci ha fatto vedere quella formula pazzesca - e non è così. Ma si riesce a quantizzare più o meno qual è la necessità?

Chiara GORETTI. Beh, sulla sospensione delle regole si potrebbe chiedere a qualcuno se sono d'accordo, ai rappresentanti dei mercati finanziari o ai rappresentanti della Germania, nel senso che poi nella complessità della situazione attuale ci sono più attori che hanno impulsi, tensioni, desideri diversi... Frequentare alcuni ambiti internazionali, in cui sono presenti i Paesi che citavo in precedenza, dà uno spaccato della realtà europea abbastanza interessante. Noi potremmo sperare nella sospensione ma ci sono altri che pensano: fate quello che volete, ma noi non vogliamo esporci più di tanto nell'aiuto. Poi è ovvio che ci sono elementi di equilibrio perché certamente non è interesse di quei Paesi far saltare la realtà europea. Esistono forme di negoziazione ed elementi di interesse comune da mantenere, anche elementi politici, non solo economici. Gli incentivi economici per preservare la situazione comunque ci sono, perché i danni di un crollo del sistema complessivo sarebbero a carico di tutti i Paesi europei, certamente. Purtroppo non si può semplicemente andare a chiedere di sospendere tutto.

Per la seconda domanda ho già un po' risposto, nel senso che le analisi dicono che se c'è crescita non serve onere aggiuntivo, basta il pareggio. Se noi nel 2013 siamo al pareggio, e possiamo mantenere il pareggio, e abbiamo una crescita normale, non dobbiamo fare cose aggiuntive. Il punto è la crescita. Però questo non tocca l'applicazione della regola, perché l'applicazione della regola dice che se la causa del mancato rispetto è la mancata crescita viene sospesa la regola.

Alessandra SARDONI. Questo però non l'hanno mai detto!

Andrea BASSI. Se il punto, come dice lei, alla fine è la crescita, allora c'è stato un *timing* sbagliato nell'introduzione delle regole del *fiscal compact*, che sono pur necessarie. Ce lo ha spiegato lei: sono regole che non dovrebbero essere procicliche; però essendo state introdotte nei 3 anni della crisi peggiore sono diventate assolutamente procicliche. Quindi è lì che in qualche modo poi si è rotto il meccanismo: averle introdotte in un momento di crisi.

Chiara GORETTI. Però in realtà le regole c'erano dal 2005. Come dicevo prima, il *fiscal compact* non ha introdotto nuove regole, ma ha rafforzato lo strumentario che c'era dietro un principio introdotto nel 2005, ossia il fatto che i Paesi devono raggiungere il pareggio strutturale di bilancio. Quindi, certamente l'applicazione che si è avuta oggi delle regole è stata prociclica, lo ammettono tutti i documenti; certamente le manovre di correzione che sono state adottate hanno avuto effetto sulla crescita; però, nuovamente, non me la prenderei con il rafforzamento della regola. La questione di scelta nasce dalla crisi economico-finanziaria, dal messaggio che doveva essere dato rispetto a una capacità di gestione di una crisi che stava spaccando l'Europa in due, tra Paesi che venivano percepiti come rischiosi e Paesi cosiddetti virtuosi. Se vedete, torniamo alle origini del perché sono state messe i limiti del 3 e del 60 per cento sul disavanzo e sul debito. C'era un Paese, come la Germania, che aveva paura di mettere una moneta in comune e c'erano Paesi, come i "*pigs*" (ora senza volere entrare nel dettaglio), che avevano mostrato di non essere tanto responsabili fiscalmente o, comunque, di avere degli andamenti di disavanzo non in linea con quelli dei Paesi del nord. Allora, il momento in cui la crisi finanziaria ha mostrato questa tensione e i Paesi nordici hanno dovuto fare quello che volevamo evitare di fare nel 1992, cioè hanno dovuto accettare di aiutare gli altri per reggere il sistema, diventava molto difficile dire: io però voglio rinviare le mie correzioni di bilancio. La risposta da parte loro è: perché non le hai fatte prima?

Gianni DRAGONI. Buongiorno, sono Gianni Dragoni de Il Sole-24 Ore. Le chiedo una precisazione. Sul pareggio strutturale di bilancio in genere si ragiona partendo dal fatto che debba essere tollerato anche entro o fino a -0,5 per cento. Questo è un numero che ha un valore assoluto o è solo una differenza, diciamo è l'*output gap*, in pratica? E poi, la procedura per disavanzo eccessivo, cui l'Italia è già sottoposta, a quale tipo di sanzione può portare? Lei prima mi pare abbia detto che la procedura si dovrebbe concludere nel febbraio-marzo 2013, ma ha anche detto "speriamo!".

Teoricamente, la conclusione di una procedura per disavanzo eccessivo dovrebbe concludersi con delle sanzioni. Quali?

Chiara GORETTI. Allora, parto da quest'ultima domanda. La procedura si chiude se il Paese, se lo Stato membro scende sotto la soglia del 3 per cento.

Gianni DRAGONI. Senza danni? Senza conseguenze?

Chiara GORETTI. In questo caso sì, se scende sotto il 3 per cento è senza conseguenze. Se nel 2012 l'Italia chiude i propri conti con un disavanzo inferiore al 3 per cento, come si è impegnata a fare e come ad oggi sono le previsioni, a marzo 2013, quando ci saranno i dati dell'ISTAT e la Commissione ne prenderà atto, la procedura verrà chiusa. Ovviamente, il problema è il risultato conclusivo del 2012. Fino a che non arriviamo alla conclusione non sappiamo qual è il dato conclusivo. Il secondo punto è: qualora non fossimo sotto il 3 per cento, che cosa succede? Allora, non è automatico che si proceda con le sanzioni. Certamente tutto lo schema prevede che ci sia una proposta di sanzione, però se poi il mancato rispetto dipende da cause rispetto a cui, ad esempio, lo Stato membro non è direttamente responsabile e che potrebbero rientrare in un ambito valutativo, come vi ricordavo prima, c'è un elemento di discrezionalità tenuto in capo al Consiglio rispetto agli esiti e alle raccomandazioni di questo tipo di decisione che viene mantenuto e che è giusto mantenere.

Rispetto allo 0,5, in realtà l'interpretazione è variegata. Io personalmente, vedendo questi documenti europei, penso che non ci sia lo spazio dello 0,5. Se uno vede esattamente il codice di condotta, cioè il documento che vi avevo indicato prima, dove viene proposta un'altra di queste terribili formule, che vi ho evitato, ma che serve per il calcolo dell'obiettivo di medio termine, risulta molto chiaramente che l'obiettivo di medio termine deve essere, diciamo, il migliore tra 3 numeri: uno è lo 0,5 che lei citava, un altro viene dalla valutazione della struttura del bilancio dello

Stato e un altro ancora viene dalla sostenibilità nel lungo periodo. È come il pavimento più basso, è il minimo di uno di questi 3 valori. Cerco di farla breve. Lo 0,5 varrebbe soltanto se gli altri parametri consentissero al Paese di avere un obiettivo di medio termine peggiore, ad esempio -1. In questo caso il Paese non può avere -1, ma deve porsi come obiettivo di medio termine lo -0,5 per cento. Quindi, guardando la formula, secondo me risulta abbastanza chiaramente che questo parametro riflette un criterio generale che vale per tutti i Paesi, cioè nessun Paese può avere un obiettivo di medio termine minore di 0,5. Quindi, non sembrerebbe essere una deroga specifica che ciascun paese può valutare se adottare. Però visto che questi elementi sono dibattuti in questo periodo, vediamo se nei prossimi *assessment* - perché poi l'elemento interpretativo di queste regole deriva dalle raccomandazioni della Commissione, poi adottate dal Consiglio - avremo delle illuminazioni al riguardo.

Alessandra SARDONI. Se non ci sono altre domande, allora ringraziamo la dottoressa Goretti. Grazie veramente.

Venerdì 23 novembre 2012

ROBERTO D'ALIMONTE

**Professore ordinario di sistema politico italiano
presso la Libera Università Internazionale degli Studi Sociali
"Guido Carli" di Roma**

La legge elettorale: una riforma possibile?

Alessandra SARDONI. Buongiorno a tutti, benvenuti al seminario dell'ASP sulla legge elettorale. Grazie al professor D'Alimonte per avere aderito all'invito e ad Anna Laura Bussa che ha organizzato questo particolare seminario di oggi.

Ricordo a tutti che ci sarà una parte di spiegazione del professore, poi una parte invece per le domande, magari visto che c'è una registrazione per la Radio Rai dite per quale testata lavorate, nome e cognome e che per parlare bisogna pigiare il tasto verde e poi spingere però subito dopo con il tasto rosso, altrimenti non si sente la risposta.

La parola al professor D'Alimonte.

Roberto D'ALIMONTE. Sì, grazie. Voi preferite che io faccia un'introduzione o vogliamo cominciare subito con delle domande? Perché io sono anche disposto a rinunciare alla prolusione, come si dice in questi casi, e passare subito alle domande.

Alessandra SARDONI. Meglio la prolusione, l'argomento è di grande attualità.

Roberto D'ALIMONTE. Va bene. (*Interruzione fuori microfono*). Il "lodo D'Alimonte" è già passato fra le macerie della storia. In realtà, quello che si sta cucinando nella Commissione affari costituzionali del Senato è una versione di quella

mia proposta che io feci - una versione variabile, la mia era una proposta fissa, ma poi lo vediamo - però prima devo fare una premessa. Quando parlo di legge elettorale, sono sempre costretto a fare una premessa, tanto più dopo quella proposta che ho fatto.

La mia preferenza in assoluto - credo che voi lo sappiate ma è bene ripeterlo - non va né a questo sistema elettorale così com'è, né a quello che ho proposto di rivedere, con il cosiddetto "lodo D'Alimonte". Io penso che in questa fase storica il Paese abbia bisogno di un sistema elettorale non proporzionale, bensì di un sistema elettorale disproporzionale. Non parlo neanche di sistema elettorale maggioritario, perché ci sono dei sistemi elettorali proporzionali che in realtà funzionano come sistemi elettorali maggioritari. Quindi, io preferisco parlare di sistema proporzionale, di proporzionalità e di disproporzionalità. Il sistema spagnolo, tanto per fare un caso di cui si è parlato nel passato in Italia, è un sistema proporzionale che ha degli effetti addirittura più maggioritari di alcuni sistemi maggioritari. Il mio punto di vista è che questo Paese oggi ha bisogno non di proporzionalità ma di disproporzionalità, il che vuol dire che abbiamo bisogno di un sistema elettorale che dia a una minoranza - cioè alla minoranza più grande, più consistente, non alla maggioranza - la responsabilità e non il privilegio, ma la responsabilità di governare il Paese. Questo è il mio punto di vista.

Naturalmente questo discorso non valeva nel 1948, dove un sistema del genere ci avrebbe portato dritti alla guerra civile. Oggi, invece, è così. Io ripeto ossessivamente - e lo faccio ancora con voi, anche se probabilmente voi mi avete già letto più di una volta su questo - che la Francia è governata da un partito che ha il 29 per cento dei voti, anzi il Partito socialista francese oggi ha meno del 29 per cento dei voti. La Francia, oggi, è governata da un partito che ha vinto le elezioni presidenziali e quelle legislative con il 29 per cento dei voti: questo è il punto da ricordare. La Francia è un Paese, dal punto di vista della frammentazione politica, del tessuto politico e anche del tessuto sociale, molto simile a noi. Voi nel passato avete sentito parlare moltissimo di sistema tedesco, noi non siamo la Germania, noi siamo la

Francia. Siamo una versione un pochino più incasinata della Francia, ma è quello il nostro modello perché ci sono tantissime analogie, ripeto, sia nel tessuto politico che in quello sociale per noi con la Francia. La Francia ha trovato la sua stabilità politica nel '58, e poi nel '62, con l'introduzione di sistemi disproporzionali, come il sistema maggioritario a due turni. Questo è il modello, secondo me, di cui l'Italia ha bisogno. Per essere ancora più preciso, con questo modello il Partito socialista francese ha conquistato il 52 per cento dei seggi da solo nell'Assemblea nazionale, con il 29 per cento dei voti. Ricordo anche, a questo proposito, che Blair ha vinto il suo terzo mandato in Gran Bretagna con il 35 per cento dei voti: con il 35 per cento dei voti ha avuto il 55 per cento dei seggi. E sfido chiunque a dirmi, a sostenere la tesi che la Francia e la Gran Bretagna non sono sistemi politici democratici.

Fatta questa premessa, c'è da dire che ci sono diversi modi di produrre disproporzionalità. C'è una disproporzionalità buona e c'è disproporzionalità un pochino più brutale e quindi un pochino meno digeribile. La disproporzionalità prodotta in Francia da un sistema che trasforma una minoranza del 29 per cento in una maggioranza di seggi è una disproporzionalità buona, perché viene generata da un secondo turno. Con il secondo turno, per l'elezione sia presidenziale che parlamentare, quella minoranza di voti diventa legittimamente una maggioranza di voti e quindi di seggi; ma questo non può nascondere il fatto che il Partito socialista francese è un partito che ha una base elettorale, oggi, addirittura inferiore a quella del PD italiano, 29 per cento. Questa è una disproporzionalità buona.

Nel nostro Paese noi abbiamo introdotto sistemi disproporzionali. Li abbiamo introdotti a livello di Comuni e di Province con la legge Ciaffi (la legge n. 81 del 1993); li abbiamo introdotti con la legge Mattarella nel 1993 a livello di Parlamento; li abbiamo introdotti con la legge Tatarella nel 1995 e le sue varie correzioni a livello regionale e poi li abbiamo introdotti di nuovo con la legge del 2005, cosiddetta "*porcellum*" che in realtà andrebbe chiamata la legge con il nome di chi veramente l'ha voluta, che sono Berlusconi e Casini. Oggi tutti i sistemi elettorali italiani sono sistemi elettorali proporzionali a premio di maggioranza: qualcosa vorrà pur dire che

si è scelto questo modello! E nella maggior parte dei casi si è abbinato questo sistema elettorale a una forma di governo mista: quindi, un sistema elettorale misto, quale il sistema elettorale proporzionale con premio di maggioranza, è stato abbinato ad una forma di governo mista, perché anche qui abbiamo una peculiarità tutta italiana (io lo chiamo il "modello italiano di governo"). Abbiamo i capi degli esecutivi - che sia il presidente delle Province, il sindaco o il presidente della Regione - eletti direttamente dagli elettori, con un elemento quindi del sistema presidenziale combinato con un elemento del sistema parlamentare, perché i capi degli esecutivi eletti direttamente dal popolo possono essere sfiduciati dai consigli comunali, provinciali e regionali. Questo è un sistema peculiare italiano.

A livello parlamentare, ci sono stati dei tentativi di introdurre questo sistema - il Sindaco d'Italia - ma sono falliti. Però, a livello parlamentare, soprattutto dopo la riforma del 2005, del modello italiano di Governo è rimasto il sistema elettorale proporzionale a premio di maggioranza. Io non sono contrario a sistemi proporzionali a premio di maggioranza, anche se preferisco il doppio turno; e preferisco il doppio turno per le ragioni che ho detto, cioè con il doppio turno la disproportionalità è generata in maniera più legittima, più accettabile; mentre con i sistemi elettorali proporzionali a un turno solo, in un sistema elettorale come quello del "*porcellum*" la disproportionalità è generata in maniera un po' brutale. Però io non ho mai demonizzato la legge Calderoli. Chi di voi ha seguito più da vicino queste cose forse si ricorda che già nell'autunno-inverno del 2005 io scrissi che il sistema elettorale in gestazione era sbagliato tecnicamente. Era un sistema che si allineava a quelli esistenti già per i livelli subnazionali di governo, ma era sbagliato tecnicamente ed elenca una serie di errori tecnici, il primo dei quali era il premio parcellizzato al Senato, che chiamai la lotteria del Senato, già all'epoca, prima che la legge fosse approvata. Quindi, io sono critico rispetto a questo sistema elettorale per quanto riguarda il suo impianto tecnico, ma non sono mai stato critico sul principio di questo sistema elettorale perché ho sempre fatto notare che Berlusconi, con la sua riforma,

pur fatta per ragioni partigiane, allineava il sistema elettorale nazionale a quelli esistenti ai livelli subnazionali: era un allineamento al modello italiano di Governo.

Qual è la vera critica che io muovo al sistema elettorale attuale? Il vero problema di questo sistema non è che con il 29 per cento dei voti si può conquistare la Presidenza del Consiglio; il vero problema è che nel nostro sistema costituzionale con il 29 per cento dei voti si può conquistare sia la Presidenza del Consiglio che la Presidenza della Repubblica. Questo è il vero nodo cruciale che, ovviamente, non esiste in Francia. Mentre è legittimo, dal mio punto di vista, che con il 29-30 per cento dei voti si possa governare un Paese, non è legittimo che si possa anche esprimere un organo di garanzia, di equilibrio, come quello che nel nostro sistema costituzionale è rappresentato dalla Presidenza della Repubblica. Questo è il nodo centrale. Ma questo nodo non riguarda soltanto l'attuale sistema elettorale, riguardava anche la legge Mattarella, quando non ne parlava nessuno, perché riguarda tutti i sistemi elettorali disproportionali o maggioritari (adesso parliamo di maggioritari). Addirittura con la legge Mattarella poteva succedere molto peggio rispetto alla legge Calderoli, perché nella legge Calderoli il premio di maggioranza ha un tetto, che è il 54 per cento dei seggi alla Camera, mentre nella legge Mattarella il premio di maggioranza, generato in maniera diversa che dalla legge Calderoli, non aveva un tetto, tant'è che Berlusconi - cosa che non tutti ricordano - il successo maggiore lo ha conseguito non nel 2008, con la sua legge elettorale, ma lo ha conseguito nel 2001, con la legge elettorale di Mattarella. È allora che Berlusconi aveva più voti e più seggi, soprattutto più seggi sia alla Camera che al Senato, è allora che Berlusconi, se non avesse fatto alcuni errori tecnici di gestione delle candidature, avrebbe forse potuto sfiorare i due terzi dei seggi, sia alla Camera che al Senato. Ripeto, con la legge Mattarella, non con la legge Calderoli!

L'errore della nostra classe politica - dovuto a superficialità, ad improvvisazione, e questo mi fa paura anche oggi che si torna a parlare di riforma elettorale - è stato quello di aver inserito un sistema elettorale maggioritario in un'architettura costituzionale di stampo proporzionale e parlamentare, senza i

necessari aggiustamenti. Capite? Uno degli aggiustamenti da fare, che si doveva già fare nel '93 e che si dovrebbe fare oggi, è quello di modificare le norme per l'elezione del Presidente della Repubblica, alzando la soglia non al 50 per cento ma al 65 per cento. Occorre una maggioranza qualificata per l'elezione del Presidente della Repubblica e questo si potrebbe fare, non oggi, ovviamente, non c'è più il tempo, ma oggi mantenendo l'attuale sistema elettorale si potrebbero inserire le opportune altre correzioni, armonicamente, diciamo così, nel nostro impianto costituzionale. Ovviamente, questa è una storia che appartiene al passato e, forse, al futuro ma certamente non al presente.

Vi faccio un altro esempio di follia della nostra classe politica. Ma come si fa ad introdurre un sistema elettorale maggioritario - e parlo del '93 - senza, ad esempio, adeguare l'età di voto alla Camera e al Senato? Voi adesso non ve lo ricordate, ma se andate a vedere i risultati elettorali, vedete che sono stati consistentemente diversi fra la Camera e il Senato. Perché? Perché quando ci sono 7 milioni di elettori che possono votare alla Camera ma non al Senato e tu introduci un sistema elettorale maggioritario che ha un forte effetto leva, per cui piccole differenze di voti vengono amplificate enormemente in termini di differenza di seggi, tu devi quanto meno unificare i corpi elettorali. È stato mai fatto? Siamo arrivati a 20 anni dopo e siamo ancora lì, voteremo di nuovo con due corpi elettorali diversi e, se non si farà la legge elettorale, con due sistemi elettorali diversi.

Vengo e chiudo la prolusione perché preferisco sentire le vostre domande, ma questo era il contesto. Oggi si torna a parlare di quelle modifiche della legge elettorale che io avevo indicato già nell'autunno del 2005. Io in realtà non so ancora bene se verranno introdotte tutte le modifiche che, a mio avviso, sono necessarie perché il problema non è solo il premio. Adesso interessa il premio, ma perché interessa il premio? Perché sono cambiate le convenienze, perché nel 2005 Berlusconi aveva interesse ad una legge di questo tipo e oggi Berlusconi non ha più interesse ad una legge che produca un esito decisivo. La caratteristica fondamentale del sistema elettorale della Camera è che si tratta di un sistema elettorale decisivo,

cioè noi sappiamo che la sera delle elezioni alla Camera viene fuori un vincente. Al Senato è un'altra storia, ma a mio avviso, in realtà, così per come stanno le cose, potrebbe essere possibile che nel 2013 venga fuori un vincente anche al Senato; in fondo vi ricorderete che un vincente al Senato c'è stato, non nel 2006, ma nel 2008. Ci sono delle condizioni che rendono possibile vincere la lotteria del Senato e queste condizioni potrebbero prodursi nella primavera del 2013. Ma Berlusconi oggi - dico Berlusconi per dire il centrodestra - non ha più interesse ad un sistema elettorale decisivo e così il campione del bipolarismo e del maggioritario si è trasformato seduta stante, *overnight*, nel campione del proporzionalismo, si è trasformato nel campione del ritorno alla prima Repubblica, senza batter ciglio, come se fosse una cosa normalissima, perché è di questo che stiamo parlando. Stiamo parlando di un'unica vera modifica che interessa il centrodestra, il quale centrodestra - e questo è un altro paradosso della situazione italiana - ha la maggioranza ancora sia al Senato, dove i Gruppi parlamentari del centrodestra votano come una falange macedone, che alla Camera, dove ha la quasi maggioranza, pur essendosi ormai sfarinato il suo consenso nel Paese. C'è questo paradosso: la riforma elettorale è condizionata da una maggioranza che ora nel Paese non c'è più ed è la maggioranza che ha fatto questa legge elettorale nel 2005 e che oggi vuole fare la riforma senza nemmeno chiedere scusa agli italiani! Perdonatemi, io cerco sempre di essere equilibrato ma ci sono delle cose... come diceva quel tizio "anche le formiche si incazzano". Capite? Senza nemmeno chiedere scusa, senza dire: "Abbiamo sbagliato ad introdurre un premio di maggioranza di quel tipo, effettivamente non era giusto, quindi chiediamo scusa agli italiani e oggi vogliamo modificare questo elemento distorsivo del sistema elettorale per adottare un sistema migliore". No! Lo si fa come se nulla fosse, ma lo si fa per il motivo, come dicevo prima, che oggi conviene un sistema proporzionale.

Qual è la battaglia oggi nella Commissione affari costituzionali del Senato? È nella trasformazione di un premio che nell'attuale sistema è - come diciamo in inglese - *majority assuring*, cioè che assicura la maggioranza, in un sistema *non-majority assuring*, cioè in un sistema che non assicura la maggioranza, per lasciare poi spazio

alle trattative post elettorali che possono rimettere in gioco attori che non hanno *chance* di vincere il premio. Pertanto, alla fine, la Commissione affari costituzionali - mi dispiace dirlo, il senatore Quagliariello si è arrabbiato quando l'ho detto in un dibattito televisivo con lui - è diventata un *souk*. Cosa sta avvenendo? Sta avvenendo semplicemente che il professor D'Alimonte ha proposto che al vincente venga dato un premio del 10 per cento, che corrisponde a 63 seggi. Il PDL dice: "63 seggi? Perché dobbiamo regalare 63 seggi al PD, visto che il PD è il partito che, probabilmente, vincerà il premio, con o senza una coalizione? Non c'è motivo di regalare 63 seggi al PD. Noi abbiamo la maggioranza al Senato, abbiamo la quasi maggioranza alla Camera, perché dobbiamo fare questi regali? Diamone 30". Il PD dice: "No, 30 è un piatto di lenticchie, io non ci sto. In fondo io sto rinunciando ad un premio per cui ne potrei avere 100 di seggi, visto che questo è il sistema elettorale che avete approvato voi 7 anni fa". E allora - io penso - il PDL dirà: "Mettiamoci d'accordo su 50". Questo è un mercato ed è quanto sta avvenendo dentro la Commissione affari costituzionali del Senato. Ci sarà un punto d'incontro tra i 30 di Calderoli e i 63 di D'Alimonte; probabilmente troveranno un accordo tra i 40 e i 50. Questa è la sostanza nascosta dietro emendamenti e *technicalities* varie: chi non arriverà ad una certa soglia avrà un premio di consolazione che sarà tra i 40 e i 50 deputati e un numero equivalente di senatori.

Cosa succederà agli altri aspetti della legge Calderoli? Io credo che risolvano il problema del Senato, superando le obiezioni di quei costituzionalisti che pensavano che un premio nazionale al Senato fosse incostituzionale. Non lo è e quindi spero che venga introdotto. Poi ci sono altre questioni importanti, come la soglia di sbarramento, che deve essere almeno al 4 per cento, meglio se fosse al 5.

C'è un'altra questione importante, che sollevavo già nell'autunno del 2005: non si possono conteggiare i voti dei partiti sotto la soglia di sbarramento ai fini dell'attribuzione del premio di maggioranza, nel caso ovviamente di coalizione, perché è un incentivo micidiale alle proliferazioni di liste, listine e partitini, del tipo "forza Juventus", "forza Roma", "forza Lazio"; le ultime due le abbiamo già viste e

questo fenomeno è legato proprio a quel meccanismo, secondo cui anche 50.000 voti non pigliano seggi ma portano acqua al mulino del premio di maggioranza. Questo è un elemento che va modificato.

Va anche modificato quello scandalo delle candidature plurime, uno scandalo mondiale, molto più della lista bloccata. Il fatto delle candidature plurime e quindi delle opzioni post elettorali è il meccanismo vero con cui si nominano i parlamentari. Berlusconi oggi è deputato eletto nella circoscrizione del Molise, dove naturalmente nessuno sa che è Berlusconi è il loro deputato, per una decisione di Berlusconi che in questo modo ha escluso il candidato eletto nelle liste del PDL in Molise, per favorire altri candidati. E così via per tutti i plurieletti.

Poi c'è - *last but not least* - la questione delle liste bloccate. Ma qui mi fermo perché altrimenti parlo troppo e invece voglio sentire le vostre domande. Basta come prolusione? Anche troppo lunga.

Alessandra SARDONI. La ringrazio e passiamo alle domande.

Nicola CORDA. Sono Nicola Corda dell'Agenzia AREA. Visto quello che lei ha appena detto, che cosa pensa della possibilità di agganciare a una legge costituzionale la legge elettorale? Non si consideri solo cosa sta succedendo, ma anche quanto era accaduto ai tempi del "*porcellum*", quando si facevano le modifiche con i sondaggi in tasca e quindi con il sistema del *souk* di cui parlava. Questa è la prima domanda.

La seconda. Vorrei capire se è possibile che il PDL - non il centrodestra, ma il PDL - con il "*porcellum*" comunque oggi avrebbe la possibilità di guadagnare più deputati rispetto al meccanismo proposto da Malan che stanno costruendo in questo momento. Non avrebbe quindi forse l'interesse a cambiare questo sistema elettorale? Parlo di numero di seggi, solo numero di seggi.

Roberto D'ALIMONTE. Con la seconda domanda lei mi chiede se con l'attuale sistema elettorale il PDL avrebbe più seggi che con il sistema Malan: la risposta è no,

perché con l'attuale sistema elettorale il premio è molto più consistente. Quindi, per dare un premio più consistente a chi vince devono togliere seggi a chi perde: è proprio un meccanismo - come si dice nella nostra disciplina - o un gioco a somma zero.

Sulla prima domanda, ovvero sulla costituzionalizzazione in futuro della legge elettorale, che è un tema molto dibattuto, soprattutto tra i costituzionalisti, io non sono favorevole. Essendo un politologo e non un costituzionalista, sono più abituato a ragionare sui numeri, sulle cose, sui fatti e non sulle norme, sull'essere e non sul dover essere, e credo che mantenere una qualche flessibilità sulla legge elettorale non sia un fatto negativo. Quindi, io non la irrigidirei inserendola in un testo costituzionale. Certo, mi preoccupa il fatto che negli ultimi vent'anni abbiamo modificato così rapidamente, ma questo è il risultato di una fragilità del sistema. Il nostro Paese deve ancora trovare un equilibrio, ma non userei questo argomento per arrivare ad irrigidire questo meccanismo in un testo costituzionale.

Ettore COLOMBO. Buongiorno, professore, sono Colombo, collaboratore de "Il messaggero". Sulla sua relazione ho tre domande, cerco di essere sintetico.

Riguardo alle sue preferenze sui sistemi elettorali, mi sembra di aver capito che lei sostanzialmente predilige lo spagnolo, perché...

Roberto D'ALIMONTE. No, doppio turno francese.

Ettore COLOMBO. ... sì, scusi. Mettendo da parte il doppio turno francese e dovendo scegliere il meno peggio, lei dice che è meglio il sistema spagnolo...

Roberto D'ALIMONTE. Sì.

Ettore COLOMBO. Mi chiedevo allora per quale ragione escludeva l'iniziale proposta di trattativa, cioè la bozza Violante, che sostanzialmente guardava al sistema tedesco. Questa è la prima domanda.

La seconda domanda: stamattina a "Omnibus" con il professor Parisi si discuteva anche di sistemi elettorali e io contestavo a Parisi il fatto che il "*mattarellum*" sia la panacea di tutti i mali, come ci avevano detto i referendari. Mi sembra di capire che anche lei ha dei dubbi sul "*mattarellum*". Se sì, visto che è stato il grande argomento della campagna referendaria sulla legge elettorale, mi chiedevo se ci poteva dire perché.

Per quanto riguarda l'attuale testo, Malan o "*malanum*", in discussione ...

Roberto D'ALIMONTE. Oggi si dovrebbe parlare di testo Calderoli.

Ettore COLOMBO. Sì, ma è vero che la distanza tra l'ultima versione del testo Calderoli e l'ultima versione del testo proposto da Zanda sulla base della sua proposta è minimale in termini di seggi, però le volevo chiederle se lei ritiene che comunque tra le due versioni ci siano, su questo o su altri punti, dei sostanziali aspetti di divergenza che potrebbero far propendere per l'uno o l'altro testo, insomma perché sia migliore o peggiore.

Roberto D'ALIMONTE. Dunque, io ritengo il sistema tedesco naturalmente un buon sistema elettorale, ma non adatto al caso italiano, perché - come vi ho detto in premessa - io credo che oggi ci sia bisogno di disproporzionalità e il sistema tedesco non produce sufficiente disproporzionalità. Anche con una soglia del 5 per cento ci lascerebbe nel pantano della frammentazione. Noi viviamo in una fase politica dove prevalgono le divisioni, la frammentazione, lo spapolamento della rappresentanza. Il sistema tedesco non contiene, di per sé, sufficienti meccanismi che frenano queste tendenze alla disgregazione, nemmeno con la soglia del 5 per cento, ma non lo demonizzo, non lo demonizzo. Rispetto, per esempio, ad un sistema elettorale come

quello che si sta preparando oggi, anche il sistema tedesco probabilmente sarebbe migliore, anche perché nel sistema tedesco il 50 per cento dei candidati al Bundestag sono eletti in collegi uninominali, questo non rende il sistema tedesco un sistema simile alla nostra legge Mattarella, voi sapete il sistema tedesco è un sistema proporzionale, però il fatto che la selezione del 50 per cento dei candidati avvenga in collegi uninominali è un fatto molto positivo, quindi ci sono delle cose positive nel sistema tedesco. Io ritengo, però che, fra i vari modelli disponibili, il sistema tedesco sia meno adatto al caso italiano.

Vi faccio anche notare che in Germania si registra un indebolimento dei due maggiori partiti, potrei anche farvelo vedere, ma ci vuole del tempo. I due grandi partiti, la CDU e l'SPD, in Germania negli ultimi anni si sono fortemente indeboliti e con tale indebolimento nel sistema tedesco è molto più probabile di una volta che ci siano dei risultati elettorali non decisivi e quindi che si determinino grandi coalizioni. Noi abbiamo visto che 8 anni fa c'è stata una grande coalizione e l'esito più probabile a settembre, se le cose non cambiano, è di nuovo una grande coalizione. Allora, mentre in Germania le grandi coalizioni funzionano, anche perché sono grandi coalizioni di due partiti, SPD e CDU - ecco una cosa che si dimentica del sistema tedesco - e i piccoli partiti, cioè i verdi, i liberali, stanno fuori perché i due grandi partiti non hanno bisogno dei piccoli partiti per fare il governo, immaginate voi una cosa del genere nel nostro Paese! E, a parte tutto, io non vedo da noi una cultura politica che possa sostenere un governo di grande coalizione politico, non tecnico, ma politico, mentre questa cultura politica in Germania c'è. Ecco, questi sono gli elementi per cui io dico che bisogna stare attenti perché da noi dove non ci sono due grandi partiti come lì. Il ragionamento è questo: se in Germania, dove tutto sommato ci sono ancora due grandi partiti, anche se sono meno grandi di prima, abbiamo questo rischio costante di grandi coalizioni, da noi, dove non ci sono due grandi partiti, avremmo un esito di grande coalizione praticamente costante, senza avere una cultura politica a sostegno di una grande coalizione. E' per questo che sul sistema tedesco io ho fortissimi dubbi. Meglio, quindi, il sistema spagnolo.

Voglio dire - ho cercato di spiegarlo prima e qui non posso fare una lezione universitaria - che io non sono contrario al sistema elettorale a premio di maggioranza, io penso che il modello italiano di governo non sia da buttare. Noi, grazie a questo modello italiano di governo - cioè elezione diretta dei capi degli esecutivi e sistemi elettorali a premio di maggioranza, perché questi sono i due elementi essenziali del modello italiano di governo - noi siamo riusciti a garantire una qualche stabilità in una condizione molto difficile. Voi pensate a cos'erano i governi locali durante la prima Repubblica e a cosa sono adesso, cioè pensate alla stabilità che abbiamo raggiunto in condizioni molto più difficili rispetto alla prima Repubblica. Mentre nella prima Repubblica due partiti c'erano, oggi non abbiamo più due grandi partiti, abbiamo la frammentazione, che è molto più elevata che durante la prima Repubblica. E poi, nonostante questa frammentazione ma grazie a questo modello italiano di governo, abbiamo assicurato stabilità a sindaci, presidenti di Province e presidenti di Regione. E con lo stesso modello potremmo assicurare la stabilità - in presenza di un elevato livello di frammentazione - anche a livello nazionale. Quindi io non demonizzo affatto il modello italiano di governo, in nessuna delle due sue componenti: né l'elezione diretta, né - quello di cui stiamo parlando - il sistema elettorale con premio di maggioranza. E' che questi sistemi elettorali e premio di maggioranza sono inseriti nei contesti subnazionali e non presentano un problema di armonizzazione con la Costituzione, mentre se sono inseriti in un contesto nazionale c'è un problema di armonizzazione con la Costituzione. Questo è il problema del sistema elettorale Calderoli, cosiddetto "*porcellum*"!

Io sono assolutamente favorevole, se lo si potesse fare, al sistema elettorale francese nella prossima legislatura. Sarei anche favorevole al mantenimento di questo sistema elettorale, più ancora che al modello spagnolo. Io ho una graduatoria e nella mia graduatoria personale il sistema Calderoli opportunamente corretto, cioè il sistema elettorale a premio di maggioranza, viene prima del modello spagnolo e certamente prima del modello tedesco e lo dico non in astratto. Vedete, se un merito posso avere è proprio in quella differenza tra chi, come me, studia i numeri, i

comportamenti, i fatti e chi invece, come i giuristi, studia le norme. La mia vera esperienza, il mio vero contributo alla riforma, all'analisi, all'interpretazione dei fatti italiani è che io credo di capire, di conoscere qualcosa sugli effetti dell'introduzione di determinate norme in un determinato contesto, perché io conosco il contesto, per vent'anni ho studiato il comportamento elettorale in questo Paese. Allora, la domanda da farsi non è quale sia in astratto il sistema elettorale migliore, la domanda da farsi qui è di capire, nel concreto, qual è il sistema elettorale migliore in questa fase, in questo contesto, quale sia il sistema elettorale migliore da inserire in questo contesto per raggiungere determinati obiettivi. È qui la differenza - continuo a sottolinearlo - fra il giurista e lo studioso empirico della politica. Ed è qui l'unico merito che io mi attribuisco: quello di cercare di capire cosa può succedere prendendo una norma e calandola in un determinato contesto politico, dove ci sono dei partiti che ragionano in un certo modo, dove c'è una certa cultura politica e dove ci sono degli elettori che hanno un certo orientamento, che hanno anch'essi una certa cultura politica. Come interagiscono comportamenti e regole? Questo è il punto che dobbiamo cercare di capire. Non so se ho risposto.

Ettore COLOMBO. L'altra domanda era su quanto la legge Mattarella...

Roberto D'ALIMONTE. Sì, giusto, la legge Mattarella, voglio rispondere su questo punto perché è importante. Anche in questo caso - io cerco sempre di essere critico ma positivo - a me la legge Mattarella non dispiaceva, a me piacciono i collegi uninominali ma con il doppio turno. Non abbiamo ancora parlato della selezione dei candidati: il collegio uninominale oggi è lo strumento migliore per la selezione dei candidati, meglio del voto di preferenza (e qui faccio vedere dei dati), meglio della lista bloccata, anche se io non demonizzo la lista bloccata. Certamente il collegio uninominale maggioritario oggi, in questo momento, non 50 anni fa, dove avrebbe provocato la guerra civile, ma oggi, è lo strumento in assoluto migliore per la selezione dei candidati. E allora la legge Mattarella, da questo punto di vista, andava

bene, soprattutto nella versione per l'elezione del Senato. Quello che non andava bene è, di nuovo, costituito da tutti gli elementi barocchi che sono stati introdotti dal Parlamento nella legge. Anche quella è una legge piena di difetti: pensate alle liste civetta; pensate a quello che ho già detto per la presenza di due corpi elettorali diversi; pensate agli scorpori e a tutte quelle cose lì. Erano cose fatte male ma già la versione Senato della legge Mattarella non era un cattivo sistema elettorale. E se quella legge fosse stata lasciata lì nel tempo avrebbe prodotto dei risultati buoni, perché i sistemi producono risultati nel tempo. Anche per il sistema elettorale spagnolo, visto che è stato citato, se voi vedete i dati, è chiarissimo come il sistema elettorale spagnolo abbia prodotto i risultati di oggi, che sono quelli di un sostanziale bipolarismo, ma direi bipartitismo, perché gli elettori hanno bisogno di un processo di apprendimento per capire come funziona il sistema e si adattano. Noi chiamiamo questo fenomeno il coordinamento strategico, che è un termine tecnico, ma per dire che sia i partiti che gli elettori hanno bisogno di capire il funzionamento dei sistemi: è col tempo che milioni di persone riescono a capire come devono votare sulla base di determinate regole. Quindi i sistemi elettorali gradatamente, col tempo, producono gli effetti per i quali sono stati introdotti. Invece da noi no, con questo cambiamento continuo di sistemi elettorali continuiamo a destabilizzare il comportamento dei partiti e degli elettori e questo è molto grave.

Se oggi avessimo la legge Mattarella, avremmo un sistema molto diverso. Oltre al fatto che non dovremmo arrivare a ridosso delle elezioni senza conoscere le regole del voto, quella legge avrebbe sicuramente prodotto risultati ottimali, per cui anche le critiche che si facevano alla legge Mattarella, come quella dei candidati paracadutati di qua e di là, col tempo sarebbero state eliminate, perché alla fine gli elettori del Mugello si sarebbero ribellati al Di Pietro candidato nel Mugello che non si fa mai vedere. Capite? Quello era un episodio limitato nel tempo perché il sistema in quel momento era stato impiantato così.

Ettore COLOMBO. Era come avere le liste bloccate.

Roberto D'ALIMONTE. Esatto! Ma sicuramente gli elettori del Mugello alla fine avrebbero rifiutato il candidato Di Pietro e avrebbero preteso di avere il proprio candidato nel proprio collegio. È così che col tempo producono gli effetti i sistemi elettorali, scatenando le reazioni degli elettori di fronte a fenomeni, appunto, come quello del paracadutismo elettorale. Ma io non attribuisco questi effetti alla legge elettorale, li attribuisco al comportamento dei partiti. E ci sono degli antidoti che avrebbero sicuramente funzionato, se avessimo avuto ancora i collegi uninominali. Quindi, io sono d'accordo con l'opinione che i collegi uninominali e la legge Mattarella, opportunamente corretta, nella versione Senato, unificando i corpi elettorali e così via, sarebbe un buon sistema elettorale: inferiore, dal mio punto di vista, al doppio turno. Io amo il doppio turno per tutta una serie di ragioni che credo, oggi, in questo Paese produrrebbe degli effetti positivi; però anche la legge Mattarella mi andava bene, opportunamente corretta. Adesso cercherò di essere più breve nelle risposte, ma voi mi stimolate.

Laura PEREGO. Laura Perego, de La7. Professore, alla luce di quello che lei ci ha detto adesso, ma anche prima, sul rischio di pasticci e sul *souk* che si è innescato in Commissione affari costituzionali - e io un po' l'ho seguito, effettivamente è proprio così - non crede che sarebbe meglio accogliere la raccomandazione europea di cui hanno tanto parlato i radicali, accusando addirittura il Presidente della Repubblica di *stalking* per il fatto che i sistemi elettorali non si devono cambiare l'ultimo anno, perché altrimenti dipendono assolutamente dai sondaggi e quindi alla fine diventano dei pasticci?

Lei poi ha mosso ampie accuse al PDL in questa fase di gestione dei temi della riforma elettorale. Ma non crede che ci siano anche grosse responsabilità del PD che per lungo tempo ha avuto un'indulgenza verso un ritorno al proporzionale? E non si capisce perché: per necessità di alleanze, timidezza nei confronti del maggioritario, consapevolezza di essere una minoranza del Paese, insomma per una serie di ragioni. Grazie.

Roberto D'ALIMONTE. Questa è una risposta breve, dal momento che sono totalmente d'accordo con lei, sia per la prima parte che per la seconda.

Il PD ha delle grosse responsabilità. Io ho parlato del PDL perché oggi è il PDL che cerca di comandare il gioco, perché ha la maggioranza in Senato, e mi dà veramente fastidio che proprio chi ha fatto questa legge elettorale nel 2005 oggi la voglia cambiare. Io l'ho già detto che quella non è una cattiva legge elettorale, non l'ho mai chiamata "*porcellum*", mai, come non uso il termine "*mattarellum*", perché non mi piacciono queste connotazioni negative, tant'è che chi si occupa di sistemi elettorali all'interno del PDL ha apprezzato la mia posizione nei confronti della legge Calderoli, che appunto è stata sempre di critica positiva. Però oggi mi dà fastidio questo comportamento del PDL, per via di questo tentativo di mercato, senza fare ammenda per quello che è avvenuto nel passato, e quindi per questo esprimo le mie critiche, ma - ripeto - non sono aprioristicamente contrario a questo tipo di sistema elettorale. Se domani si alzasse la soglia per le elezioni del Presidente della Repubblica al 65 per cento, a me questo sistema elettorale, con le correzioni che ho detto poco fa, andrebbe benissimo. Anzi, mi spingo anche a dire altro, sull'ipotesi che non si fa la riforma elettorale. Voi sapete che il problema oggi è che nessuno vuole rimanere con il cerino acceso, tutti hanno demonizzato questa legge elettorale, tutti - ripeto - tranne il sottoscritto; adesso la demonizzano anche quelli che l'hanno approvata nel 2005, quindi sono rimasto veramente solo. Ma io oserei dire, appunto, al PD, se non si arrivasse ad un accordo, che il PD prenda un impegno solenne con gli italiani, fatto di tre punti. Primo impegno: non eleggere il Presidente della Repubblica con la maggioranza dei seggi, per allargare la base per l'elezione del Presidente della Repubblica. Secondo impegno: con il nuovo Parlamento si dovrebbe mettere come priorità assoluta e calendarizzare subito la nuova riforma elettorale. Questa dovrebbe essere una delle prime riforme del nuovo Parlamento, un impegno solenne nei confronti degli italiani, e a me andrebbe bene se calendarizzassero la riforma elettorale sul modello francese. Terzo impegno: fare le primarie di lista, che sono un

po' complicate ma c'è un modello che si può utilizzare, per la selezione dei candidati da mettere nelle liste bloccate dall'attuale legge elettorale, dopodiché affrontare il voto degli italiani con questa legge elettorale. Comunque, come diceva lei, è ovvio che assolutamente non vanno fatte riforme elettorali a ridosso delle elezioni.

Lucia CONTE. Sono Lucia Conte, di TMNews. Visto che lei diceva che ha sempre studiato i comportamenti elettorali, volevo chiederle se ha anche ipotizzato - immagino di sì - cosa potrebbe verificarsi se restasse vigente questa legge elettorale, con l'affermazione molto probabile del partito di Grillo, oppure cosa succederebbe nel caso di affermazione del partito di Grillo se ci fosse invece la legge che bolle in pentola in Commissione affari costituzionali. Poi le volevo chiedere un'altra cosa. Ovviamente, negli ultimi giorni ci si è concentrati sul premio di maggioranza e sul premio di consolazione, però la legge Malan che è in discussione in 1^a Commissione risolve il problema famigerato delle liste bloccate, introducendo le preferenze, peraltro anche con una norma abbastanza discutibile, secondo me, per cui nel caso di un solo eletto per circoscrizione passa il primo della lista e non quello che ha preso le preferenze...

Roberto D'ALIMONTE. Una cosa assurda!

Lucia CONTE. Sì, è una cosa assurda. Volevo chiedere se, secondo lei, visti i tempi e la difficoltà di ridisegnare eventualmente i collegi, a questo punto le preferenze non siano l'unico modo per superare le famigerate liste bloccate, che tutti demonizzano e che tutti vogliono superare. L'ultima questione riguarda il problema della soglia minima per accedere al premio. Nel caso non si riuscisse a cambiare il "*porcellum*", secondo lei, sono vincolanti i rilievi fatti dalla Corte costituzionale e su cui ha insistito anche molto il Capo dello Stato, per cui ci deve essere una soglia minima per accedere al premio?

Roberto D'ALIMONTE. Comincio dall'ultima domanda. No, i rilievi non sono vincolanti. Noi abbiamo già votato con questo sistema elettorale nel 2006 e nel 2008. Non c'è una sentenza della Corte costituzionale che dica che questa legge elettorale è incostituzionale; c'è un'opinione della Corte costituzionale espressa in tutt'altro contesto. Su questo punto mi fermo qui, perché è una questione di opportunità ma certamente non c'è un vincolo.

Per quanto riguarda la prima domanda, sulle previsioni elettorali relative a Grillo, qui il terreno è scivoloso, molto scivoloso, molto più scivoloso di quello dell'analisi dei sistemi elettorali. E possiamo soltanto fare degli scenari. La domanda da farsi, dal mio punto di vista, è: dopo il prossimo voto quali sono le possibili maggioranze in Parlamento? Considerando che Grillo probabilmente otterrà un risultato tra il 15 e il 20 per cento e che la Lega arriverà al 5 per cento (anzi oggi qualche sondaggio la dà sotto quella soglia, ma a parte che c'è una clausola "salva-Lega" comunque diciamo che arrivi al 5), siamo già al 22-23 per cento di deputati e senatori che non sono "coalizionabili", cioè io assumo che i deputati e i senatori della Lega e quelli di Grillo non parteciperanno ad alcuna coalizione in Parlamento. Forse siamo addirittura vicini a un quarto del Parlamento che è congelato, dal punto di vista della possibilità di aggregazione, di fare coalizioni. Se escludiamo anche la possibilità di una grande coalizione che comprenda il PD e il PDL, o il partito che prenderà il posto del PDL, perché dobbiamo dar credito a Bersani, o almeno io gli do credito, che il PD non accetterà di fare un Governo di nuovo politico con il PDL, che cosa resta? Quali maggioranze si possono fare? Le uniche maggioranze sono due.

La prima è quella di sinistra. Se la legge elettorale sarà tale per cui il premio diventa poi decisivo, potrebbe quindi esserci una maggioranza PD-SEL-Lista arancione, ma poi dobbiamo vedere questa Lista arancione cosa farà. Ecco, per esempio, parlando della Lista arancione, quella dei sindaci, vedete l'importanza della modifica di cui vi parlavo poco fa, cioè escludere dal conteggio dei voti per il premio di maggioranza quello relativo alle liste sotto la soglia. Voi capite che se queste liste - in questo caso la Lista arancione o la Lista alba, quella creata dai professori di sinistra

Gallino, Ginsborg e così via - restano sotto il 4 per cento, ammesso che la soglia di sbarramento sia il 4 per cento senza sconti... ecco l'altro obbrobrio dell'attuale legge elettorale, cioè la presenza degli sconti: il 50 per cento alla Camera e il 60 per cento al Senato. Lo capite cosa intendo: se ti sposi ti faccio lo sconto, se invece resti *single* lo sconto non ce l'hai. Se la soglia di sbarramento resta al 4 per cento, vedete che già le strategie elettorali cambiano. La lista arancione arriverà al 4 per cento? La Lista alba, ammesso che ci sia, arriverà al 4 per cento? Perché se non arrivano al 4 per cento non servono. C'è tutta una serie di variabili per cui le previsioni elettorali, in questo momento, non si possono fare; in realtà, si possono solo delineare degli scenari. Allora, il primo scenario - quello di una coalizione di sinistra che riesca ad ottenere, grazie magari al premio, la maggioranza assoluta - io lo ritengo improbabile.

Qual è l'alternativa? L'alternativa è una coalizione tra PD e gli alleati di centro. E qui la domanda è: quale centro? Il centro di Casini? Il centro di Montezemolo e Riccardi? Un centro che in questo momento non si vede? In ogni caso io non riesco ad andare oltre questi due scenari. Naturalmente le parole del Presidente della Repubblica di ieri sono state molto importanti da questo punto di vista. Vedete che ogni giorno ce n'è una. Come si fa a fare previsioni? Fino a l'altro giorno anche io scrivevo che il partito di Montezemolo e Riccardi sembrava essere la piattaforma per un impegno politico diretto di molti. Ma lì hanno un problema, lo sapete benissimo, saranno anche bravi e belli, ma hanno un problema: non c'hanno un *leader*. E una direzione collegiale di questi tempi non funziona. Giusto? Ma come si fa a fare una campagna elettorale con la direzione collegiale? Come si fa a prendere voti? Quindi adesso anche con le parole di Napolitano lì c'hanno un problema, perché io non ne ho la più pallida idea di chi possa essere il *leader* di quello schieramento. Si parlava dell'ipotesi se Monti a gennaio avrebbe accettato di fare non il candidato, che è una cosa ambigua (voi capite, c'è anche un linguaggio ambiguo); ma la questione non è la candidatura di Monti, perché Monti non è candidato, lo sanno tutti, anche la Merkel, che Monti è già senatore. Il problema è se Monti possa - ovvero, secondo qualcuno, debba - fare il *leader* di un partito e, al momento, l'unico partito disponibile è quello

che è in gestazione come risultato di questa aggregazione di laici e cattolici moderati. Quindi era uno dei disegni ma le parole di Napolitano hanno cambiato il quadro, perché io le leggo come una raccomandazione a Monti di rimanere *super partes* e di non gettarsi nella mischia. Anche questo cambia le cose: cosa faranno adesso Montezemolo e Riccardi? Chi sarà il *leader* di questo raggruppamento? E, quindi, quale consistenza elettorale avrà questo centro, che alla fine probabilmente sarà necessario per dare un Governo al Paese, visto che PD e alleati non arriveranno alla maggioranza assoluta dei seggi?

Sono tutte domande a cui non riusciamo, in realtà, ancora a rispondere. Senza parlare di quello che succederà nel PDL! Chissà che cosa succederà nel PDL? Berlusconi sta aspettando l'esito delle primarie del PD, di cui non abbiamo parlato. Chi vincerà, Bersani o Renzi? Tutti i sondaggi dicono Bersani, anche il mio, però sarà così? Io stesso c'ho paura. A me i sondaggi non piacciono, sono un'arma letale.

Ettore COLOMBO. Una delucidazione a *flash*. Non ho capito se secondo lei è giusto conteggiare i voti dei partiti sotto la soglia.

Roberto D'ALIMONTE. No, non è giusto e non vanno conteggiati i voti dei partiti che restano sotto la soglia. Vanno conteggiati ai fini dell'attribuzione di un premio di maggioranza solo i voti dei partiti sopra la soglia, perché altrimenti resta un elemento micidiale di proliferazione di liste e di spappolamento. Ho risposto a tutte le sue domande? No, non mi ascolta.

Alessandra SARDONI. C'è la domanda sulle preferenze.

Roberto D'ALIMONTE. Sì, le preferenze. Delle preferenze bisogna parlare, però ne parliamo con alcuni dati. Intanto rispondo sugli italiani residenti all'estero, che è un'altra delle follie italiane. Ma ho una notizia per voi straordinaria: siamo riusciti ad

esportare questo sistema anche in Francia, lo hanno adottato i francesi, ma questo non mi fa cambiare idea sul fatto che sia un'assoluta follia.

Allora, il tema delle preferenze è molto rilevante. Fino adesso abbiamo parlato di governabilità e di maggioranze, ma non della selezione dei candidati. Ho già detto che lo strumento migliore per la selezione dei candidati è il collegio uninominale maggioritario, che oggi non è attuabile; nella mia graduatoria al secondo posto io metto i collegi uninominali proporzionali, che sono quelli che noi utilizziamo per la selezione dei consiglieri provinciali. È un argomento discretamente tecnico, lo mettiamo da parte e comunque oggi non c'è più tempo per introdurre i collegi uninominali proporzionali. Veniamo quindi alle uniche scelte disponibili al momento, che sono o il voto di preferenza o la lista bloccata o una combinazione dei due, come nella proposta del testo Malan. Bene, io vi dico che tra voto di preferenza e liste bloccate, io preferisco la lista bloccata. Voi mi direte: ma lei, professore, va sempre controcorrente? Ebbene sì, ma a ragione, con giudizio. La lista bloccata non è quello strumento malvagio che è stato dipinto; è uno strumento che è stato male utilizzato, ma che potrebbe essere utilizzato molto bene, così come avviene in Spagna, così come avviene in Germania. Tenete presente che il voto di preferenza è rarissimo nelle democrazie moderne: rarissimo! Uno dei Paesi che lo usa è la Grecia, e ho detto tutto. Negli altri Paesi europei viene utilizzato un altro strumento, che si chiama la lista flessibile. Pensate a quante belle cose si possono fare con la lista bloccata e che in parte sono state anche fatte. Si possono candidare più donne, per esempio; si possono candidare più giovani; si possono candidare più competenze. Tutto dipende da chi usa questo strumento. Il problema non è lo strumento, ma l'uso e la lista bloccata può essere un ottimo strumento. Da qui la critica al PD, per esempio, che ha demonizzato la lista bloccata sapendo benissimo che il voto di preferenza non è la soluzione.

Perché il voto di preferenza non è la soluzione? Vi do due dati. Nelle ultime elezioni regionali, in Lombardia, solo il 23 per cento degli elettori lombardi che sono andati a votare ha usato il voto di preferenza; in Calabria quasi il 90; in Basilicata, che è una regione di sinistra, l'85. Alle ultime elezioni regionali siciliane, tranne che

per la lista Grillo, dove il tasso di preferenze è sotto al 50 per cento, per i tassi di preferenza di tutte le altre liste, comprese quelle del PD, siamo sopra l'80 per cento. Qualcuno mi vuole venire a dire, alla luce di questi dati, che il voto di preferenza è uno strumento per esprimere un'opinione? Che il voto di preferenza è un voto di opinione? No, il voto di preferenza non è un voto di opinione, è un voto di scambio. Questo è il voto di preferenza nel nostro Paese: un voto di scambio! È un voto di *lobbies*, di gruppi organizzati, è un voto che offre un'opportunità in più alla criminalità organizzata in una vasta area del Paese.

Inoltre, il voto di preferenza è uno strumento che aumenta drammaticamente il costo delle campagne elettorali, soprattutto in circoscrizioni ampie come quelle del Senato, e quindi offre opportunità di corruzione che altri meccanismi non danno. E, in aggiunta a tutto questo, è anche uno strumento che finisce per spaccare definitivamente quel poco che resta dei nostri partiti. Infatti, ovviamente - come sapete - il voto di preferenza è uno strumento per la competizione intrapartitica, non interpartitica. Il Partito comunista italiano ai tempi della Prima Repubblica non aveva nessun timore del voto di preferenza, perché era un partito vero e i candidati "uscivano", come diceva il partito, nonostante la presenza delle tre o quattro preferenze; oggi invece il PD ha paura del voto di preferenza, così come il PDL.

Vi faccio vedere una slide sul voto di preferenza alle regionali. Guardate qui: la Lombardia 23%; la Campania è un caso particolare; la Calabria e la Basilicata... Potete vedere i dati dal '95, la differenza di come viene utilizzato il voto di preferenza. Ci sono le varie tipologie per la selezione dei rappresentanti: lista aperta; lista bloccata; lista flessibile; lista variabile; lista aperta con voto personale obbligato. Ma queste sono cose complicate, andiamo a vedere cosa avviene. Sistemi proporzionali e tipo di lista: in Austria c'è la lista flessibile; in Belgio lista flessibile; in Danimarca lista flessibile; in Finlandia lista aperta con voto personale obbligato; in Grecia lista aperta, cioè lista con voto di preferenza; in Norvegia lista flessibile; in Polonia, anche in Polonia si ha la lista aperta ma con voto personale obbligato, che è importante, però adesso non voglio fare una lezione universitaria. In Spagna c'è la

lista bloccata, in Svezia lista bloccata. Cos'è la lista flessibile? Vediamo il caso austriaco. Un candidato può scalare l'ordine di lista solo se ottiene un numero di preferenze pari alla metà dei voti necessari per ottenere un quoziente, oppure un numero di preferenze pari a un sesto di voti raccolti dal partito nella propria circoscrizione. Ci avete capito qualcosa? No, va bene, ma rileggetelo e poi ci capirete, perché siete bravi. Ma qual è il concetto della lista flessibile? Io non sono un sostenitore della lista flessibile, che nel contesto italiano presenta alcuni dei più gravi problemi che presenta il voto di preferenza, perché di mezzo c'è sempre il voto di preferenza. Io sono sempre per i collegi uninominali maggioritari e lista bloccata, nel caso italiano, e collegio nominale anche proporzionale. Però la lista flessibile, in altri Paesi, con la cultura politica diversa dalla nostra, è un modo interessante di combinare il ruolo del partito e quello degli elettori. Perché? Uno dice: tu partito mi presenti la tua lista di candidati, ti assumi la responsabilità di presentare una lista di candidati con un ordine. Ma può succedere che uno dei candidati ottenga un numero di preferenze che soddisfa una certa condizione, non qualunque numero di preferenze come avviene ora, per cui a seconda delle circoscrizioni con un pacchetto di preferenze che possono venire da qualunque organizzazione, da qualunque *network* il candidato scala la lista; no, per scalare la lista, quindi la decisione che ha preso il partito, il candidato deve dimostrare di avere un sostegno reale, vero. Quindi, a seconda di qual è la condizione posta per scalare la lista, il sistema dà un potere più forte al partito o un potere più forte ai candidati e agli elettori. Capite, a seconda dei casi, uno cerca un punto di equilibrio. Questo sistema risolve uno dei problemi del voto di preferenza, cioè quello che pacchetti anche modesti, in determinati contesti - non in Sicilia, non in Calabria - possano determinare l'elezione di un candidato da parte di organizzazioni o minoranze intense contro invece le maggioranze di elettori - mi riferisco soprattutto alle regioni meridionali - che non esprimono il voto di preferenza perché non hanno le informazioni per esprimere un voto di preferenza. Capite bene che con il voto di preferenza io stesso, che pure sono uno studioso di queste cose, durante la 1^a Repubblica facevo fatica ad andare a vedere nella mia

circoscrizione chi erano i candidati, perché non essendo parte di organizzazioni sindacali, organizzazioni imprenditoriali, cioè non essendo parte di gruppi organizzati, le informazioni non mi arrivavano, me le dovevo cercare io per poter decidere qual era il candidato migliore. Il voto di preferenza impone un costo informativo. Ora è vero che in futuro io potrei cambiare opinione alla luce di quello che succede con i *social media* perché uno degli impatti dei *social media* è proprio quello di abbassare il costo dell'informazione, però i *social media* hanno anche altri problemi. Ma non è il caso di mettere troppa carne al fuoco, passiamo ad altre domande.

Giuseppe MAZZARINO. Sono Giuseppe Mazzarino, de La Gazzetta del Mezzogiorno. Le avevano chiesto, professore, se succede veramente e con che frequenza.

Roberto D'ALIMONTE. Adesso non ho dei dati precisi sull'Austria, comunque non succede con una grandissima frequenza. In realtà, da quello che ricordo, se c'è un rapporto di fiducia tra i partiti e l'elettorato, la lista fornita dal partito viene considerata come un punto di riferimento, perché il partito si assume le responsabilità nella selezione dei candidati. Solo in circostanze particolari avviene che la lista viene modificata. Però il dato preciso non ce l'ho e quindi preferisco non esprimermi.

Marco DI FONZO. Sono Marco Di Fonzo di SKY TG24. Alla prima domanda lei mi ha praticamente già risposto, perché lei ha detto che considera fantapolitica che il Movimento 5 Stelle possa affermarsi come prima forza, lasciando al "*porcellum*" l'aggiudicarsi della maggioranza assoluta alla Camera. E comunque, secondo lei, quanto incide l'affermarsi di questo movimento sulle trattative che sono in corso?

Poi, secondo lei, il Quirinale sarebbe soddisfatto dell'esito che lei ritiene più probabile, cioè una modifica solo al cosiddetto "premier" che arriverebbe a 40-50

parlamentari, e quindi desisterebbe dalla possibilità di un messaggio alle Camere o addirittura di un video messaggio?

Infine, le chiedo un commento sulle primarie del PDL. Sembra che ormai è definito che si faranno. Secondo lei, questo tempo così breve e anche le candidature che si vanno definendo le rendono comunque una iniziativa positiva, innanzitutto per lo stesso partito, o rispetto come le ha strutturate il PD poi rischiano di essere controproducenti?

Roberto D'ALIMONTE. Perché parla di candidature che si vanno definendo?

Marco DI FONZO. No, sono state definite ma domenica vanno presentate le firme.

Roberto D'ALIMONTE. Ho capito, lasciamo la domanda sul PD in fondo. La sua prima domanda era se il Presidente della Repubblica sarebbe soddisfatto: io credo di sì, nel senso che la preoccupazione del Presidente della Repubblica è quella di avere una legge elettorale in cui non ci sia più questo *premium majority assuring* e ci sia un meccanismo per superare le liste bloccate. Il Presidente della Repubblica credo non la pensi come me sulla lista bloccata; lui pensa che la lista bloccata debba essere superata e soprattutto, io credo, il Presidente della Repubblica è contrario a questo tipo di premio. Quindi, secondo me, lui sarà soddisfatto del testo che probabilmente uscirà dal confronto in Commissione, perché poi lui non è che abbia dato un'indicazione precisa su una nuova riforma elettorale, un nuovo modello, vuole che il premio, in particolare, vada ridelineato. L'altra domanda è sul PD, vero? O c'è un'altra domanda intermedia?

Marco DI FONZO (*fuori microfono*). Sul Movimento 5 Stelle.

Roberto D'ALIMONTE. Sul Movimento 5 Stelle io credo di sì. Sentite, io ritengo che il PD non possa scendere sotto al 25 per cento. Qualcuno di voi mi dirà: ma

come, viene dato adesso al 32? Poi ne parliamo, ma io dico che sotto il 25 per cento il PD non possa scendere e che la coalizione PD-SEL sotto il 30 per cento è difficile che vada. Allora, immaginare che il Movimento 5 Stelle vada al 30 per cento sarebbe una cosa incredibile dal punto di vista degli studi elettorali, degli studi politici. Insomma, nella mia vita non ho mai visto una roba del genere. Già un risultato tra il 15 e il 20 per cento sarebbe un fatto straordinario, ma che arrivi al 30 per cento non ci credo.

Laura PEREGO. Però c'è l'astensione da considerare.

Roberto D'ALIMONTE. Sì, ora arriviamo anche a questo punto, ma non ci credo, che arrivi al 30 per cento io lo ritengo molto improbabile. Però che ci sia preoccupazione, questo sì.

Veniamo al PD. In merito ai dati sulle primarie che ho presentato ieri, mi pare, e che vengono fuori anche da altri sondaggi, come quelli dell'IPSOS di Pagnoncelli, quel 48 per cento Bersani e 38 per cento Renzi, io ho timore che ci sia qualcosa che, secondo me, ancora ci sfugge. È molto difficile fare dei sondaggi sulle primarie e, pur con tutte le cautele del caso, ci possono essere delle sorprese. Quindi io fino a domenica a sera, quando avremo i dati definitivi, non mi azzardo a dire alcunché, cioè presento i dati che ho raccolto con tutte le attenzioni possibili, anche perché io non sono uno che vive di sondaggi, fortunatamente, li faccio perché mi interessa monitorare l'opinione pubblica, ma li faccio con molta cautela e senza avere, come dire, dei referenti a cui devo rispondere con le cifre che do. Però, appunto, sono preoccupato, perché può essere che ci sia qualcosa che non abbiamo colto. In ogni caso c'è grandissimo interesse, grandissimo interesse. Vi rendete conto che, ad oggi, più di 11 milione di persone si sono andate a pre-registrare? Si tratta di un fenomeno straordinario: mi pare che siamo arrivati a 1 milione e 100.000 persone che sono andate a pre-registrarsi e secondo me arriviamo a oltre 3 milioni in questa competizione, per il tipo di interesse che c'è. Ma sono preoccupato perché la

macchina organizzativa del PD, che pure è solida, forse non ce la farà a reggere l'urto, perché le regole sono cambiate, sono diventate molto più complicate e saranno 3 milioni di persone che andranno poi a votare. Io non so come andrà a finire domenica, nonostante le migliaia di volontari che il PD ha messo in campo, staremo a vedere. Dal mio punto di vista saranno tanti quelli che andranno a votare e comunque anche se Renzi perdesse, a mio avviso, perderebbe bene. Allora, la domanda era se ha fatto bene il PD a fare le primarie. Ebbene, visto l'interesse che ha generato in un momento in cui la gente è così disaffezionata nei confronti della politica, vedere che c'è tanta gente che vuole andare a votare, vuole partecipare, è una risposta a Grillo. Uno degli elementi del successo di Grillo è questa idea della democrazia diretta, della partecipazione. Bene, il PD ha dato uno strumento ai cittadini per far sentire la loro voce. Tre milioni di persone vanno a votare, pagando 2 euro: all'estero la cosa è considerata straordinaria, che in Italia si paghi per votare, che bello! Insomma, è un fatto sicuramente positivo.

Detto ciò, bisogna vedere cosa viene dopo. Io l'ho detto ai due protagonisti e l'ho detto pubblicamente: l'uno avrà bisogno dell'altro, chiunque vinca devono trovare un accordo. Se non trovano un accordo, so vince Renzi e c'è un rischio di spaccatura, oppure vince Bersani e c'è il rischio non di spaccatura del partito ma di defezioni elettorali dal partito. Queste primarie stanno tirando verso il PD - e i sondaggi lo registrano - un'attenzione che si traduce in un voto alle primarie stesse e che potrebbe tradursi in un voto alle politiche che senza primarie non ci sarebbe stata. Secondo me, il rischio è che, se perdesse Renzi e non ci fosse un accordo, questa gente potrebbe tornare verso l'astensione, o verso Grillo, o verso dove volete voi, e quindi il PD perderebbe quel vantaggio che in questo momento le primarie gli danno, non c'è nessun dubbio. Io ho i miei dubbi sull'esito delle primarie, ma non ho nessun dubbio - perché tutti i dati che abbiamo in mano e non solo io ce lo dimostrano - che Renzi ha una capacità di penetrazione nell'elettorato di centro e di centrodestra che Bersani se la sogna. Quindi non c'è dubbio su questo fatto, cioè sul dato che ho pubblicato ieri, che una coalizione di centrosinistra guidata da Renzi potrebbe arrivare al 44 per

cento. Fate gli sconti che volete ma è il dato che va nella direzione corretta. Se non è il 44 potrebbe essere il 40, ma non c'è dubbio che Renzi attira un elettorato moderato che è disposto a votare per lui ma non per Bersani o per altri *leader* di sinistra. Dal mio punto di vista, sarebbe un gravissimo errore che il PD si privasse di una risorsa del genere, perché io sono convinto che se trovano un accordo, un accordo vero, Renzi farà campagna elettorale per Bersani e una parte di quei voti, non tutti, perché il *leader* sarebbe comunque Bersani, ma una parte di quei voti riuscirà a tenerli incollati al PD. Questa è la risposta a quello che mi avete chiesto.

Marco DI FONZO. La ringrazio ma mi riferivo alle primarie del PDL.

Roberto D'ALIMONTE. Del PDL? Non l'avevo capito. Le primarie del PDL sono un punto interrogativo, chissà cosa succederà, non hanno nessuna esperienza di primarie a livello nazionale e io non ho la più pallida idea di cosa succederà. Peraltro, il 16 dicembre è praticamente domani e io non ho la più pallida idea di cosa potrà succedere lì. Anche lì ne vedranno delle belle...

Caterina PERNICONI. Sono Caterina Perniconi de Il Fatto Quotidiano. Io volevo capire che probabilità c'è, secondo lei, che si arrivi effettivamente a un accordo su una nuova legge elettorale, non solo in Senato ma poi anche alla Camera. Ed eventualmente, se l'unica modifica che si apporterà all'ultimo minuto al "*porcellum*", in assenza di accordo, riguarderà il premio di maggioranza, secondo lei quale deve essere la soglia per avere appunto il premio di maggioranza. Poi una domanda che esula un po', però insomma se c'è tempo e se ha voglia, vorrei capire se ha senso un'Assemblea costituente - come si è paventato - di 90 persone per fare una riforma costituzionale.

Roberto D'ALIMONTE. Per la seconda domanda, io sono in disaccordo con Rizzo - che pure è un giornalista che apprezzo moltissimo - che ha scritto su Il Corriere

della Sera di oggi contro questa ipotesi. Mi sembra che sia un articolo che con termine inglese si direbbe *cheap*, voi capite cosa intendo, nel senso che è troppo facile, troppo comodo scrivere che questi screditati deputati e senatori, invece di pensare a ridurre il numero dei seggi alla Camera e al Senato, addirittura lo aumentano. Non va bene, non è così, perché è una cosa ormai direi matematica che il Parlamento non può fare. Lo vediamo con la legge elettorale. Questo Parlamento, ma qualunque Parlamento, anche il prossimo, non può fare una legge elettorale buona per il Paese perché i parlamentari hanno in mente il loro interesse personale, soprattutto sulla legge elettorale, che è una legge che li tocca così direttamente. Io credo che i parlamentari sarebbero disposti a calpestare la loro madre per fare una legge elettorale che faccia i loro interessi; non c'è nulla che interessi di più un parlamentare che la legge elettorale. Allora come si fa a chiedere di fare una buona legge elettorale agli stessi destinatari della riforma? Per fare delle riforme ci deve essere un attore esterno ed è giusto che questo attore esterno non abbia niente a che vedere con il Parlamento. Nella proposta che è stata approvata ieri c'è anche un divieto di partecipazione ai consiglieri regionali ed è giusto questo, devono essere eletti per un anno. Che cosa volete che siano venti milioni, quanto è stato calcolato il costo, se effettivamente si potesse fare questa riforma? Ma io non ci credo che si farà. Io non credo che sarà portata in porto questa riforma per cui il Parlamento si spoglia delle sue prerogative a favore di un'Assemblea costituente, che dovrebbe indicare finalmente dall'esterno quelle buone regole di cui questo Paese ha bisogno e che noi tutti stiamo aspettando da 40 anni. Ma non può che essere un attore esterno, perché in politica vale quello che vediamo in economia. Ma perché stiamo facendo queste riforme dell'agenda Monti? La riforma delle pensioni la facciamo perché l'hanno voluta i nostri parlamentari di loro spontanea iniziativa? No, la facciamo perché c'è stato un attore esterno che ce l'ha imposta! Ora, dato che la Merkel non ci imporrà i collegi uninominali maggioritari - ci ha imposto la riforma delle pensioni e quella del mercato del lavoro, ma non ci imporrà i collegi uninominali maggioritari né ci imporrà l'elezione diretta del Presidente della Repubblica o il modello del sindaco

d'Italia, capite? - allora o noi troviamo un De Gaulle o ci vuole un'altra soluzione. Non a caso cito di nuovo la Francia: la Francia del '58, la Francia sull'orlo di una guerra civile, di una crisi drammatica. O noi troviamo un De Gaulle, che è l'attore esterno, perché anche lì De Gaulle ha agito da attore esterno al sistema dei partiti della IV Repubblica e l'ha spazzato via con quei poteri emergenziali che gli sono stati dati perché la Francia era sull'orlo della guerra civile. De Gaulle era l'attore esterno. Dov'è da noi l'attore esterno? Dov'è il De Gaulle? Può Monti essere il De Gaulle italiano? E allora, se non abbiamo un De Gaulle, io credo che la strada direi necessaria è quella di un'Assemblea costituente, che metta mano alla seconda parte della Costituzione, finalmente! Sono necessari attori, decisori, che possano decidere senza dover tener conto delle conseguenze personali delle loro decisioni. Poi bisogna vedere come verrebbe eletta questa Assemblea costituente e tutto il resto ma insomma questa è la mia opinione.

Quanto alla sua prima domanda, se non ci fosse di mezzo Napolitano nessuna probabilità. Col fatto che c'è di mezzo il Presidente della Repubblica, una riforma credo che la dovranno fare e credo che stiamo vicini a trovare il punto di mediazione, lunedì qualcosa verrà fuori. Un punto di mediazione che in realtà non sarà lontano da quello che avevo detto io, cioè sarà soltanto scaglionato ma la sostanza sarà quella, io credo. Ora, se non saranno 63 seggi saranno - come ho detto - 50 o 45, io non credo che il PD si accontenterà di meno, il punto è quello.

Quanto alla soglia, io credo che il 40 sia nelle fasce, ora me le sono segnate le fasce di Calderoli, l'ultima è quella che fa scattare il premio a 340 ma insomma siamo intorno a questo. Io penso che la mia proposta non sia una trovata geniale, ma è una proposta di equilibrio, e mi pare che stiamo andando verso quella direzione lì, con modalità più variabili ma la sostanza è quella.

Alessandra CHINI. Sono Alessandra Chini dell'ANSA. Proprio a questo proposito lei dice che è possibile che si trovi un accordo, però c'è un altro tema su cui si sta dibattendo. Calderoli mette il premio alla lista di coalizione, in tutti gli scaglioni,

mentre il PD vorrebbe che sotto al 40 per cento il premio andasse al primo partito, chiaramente pensando di incassarlo tutto e di non doverlo dividere con Vendola. Volevo sapere se, secondo lei, anche su questo si metteranno d'accordo e come. Grazie.

Roberto D'ALIMONTE. Io credo di sì, credo che troveranno l'accordo per dare il premio anche alla coalizione, perché poi magari questa cosa costerà qualche seggio in più a Calderoli, ma ci saranno vari elementi nell'accordo per cui sarà un tira e molla sui diversi aspetti della riforma e alla fine, insomma, io credo che.... (*Interruzione fuori microfono*). No, no, perché - ripeto - dietro la riforma c'è il Presidente della Repubblica. Se non ci fosse il Presidente della Repubblica non ci sarebbe la riforma, perché credo che il PD troverebbe il modo di presentarsi agli elettori difendendo, tutto sommato, questa legge elettorale, magari con quella formula di cui parlavo - l'impegno solenne, qualcosa del genere - in quanto oggettivamente questo sistema elettorale oggi avvantaggia il PD. Quindi lo *status quo*, che in politica è importante, avvantaggia il PD. Però con Napolitano alle spalle il PD non si può permettere di non fare una riforma se il pacchetto di seggi è consistente. E allora, dato che il PDL non vuole andare a votare con questo sistema elettorale, io credo che c'è la possibilità di ritrovare un punto d'incontro, perché il PDL non vuole andare a votare con questo sistema elettorale. E poi c'è la questione dell'*election day* che anche questo è un altro elemento.

Claudio TITO. Buongiorno, sono Claudio Tito di Repubblica. Volevo chiedere questo: nell'attuale legge elettorale è prevista anche una sorta di indicazione del *premier*, in una forma un po' involuta, però insomma di quello si tratta. La nuova legge elettorale dovrebbe prevedere la stessa formula? Soprattutto, ritiene che quella stessa formula sia coerente, nel caso in cui la nuova legge non garantisca una maggioranza certa?

Roberto D'ALIMONTE. Le rispondo subito, perché so dove vuole andare a parare e io sono d'accordo con lei. No, non dovrebbe contenere l'indicazione del capo della coalizione. La legge dice così: "del capo della coalizione o della forza politica". Questo dovrebbe essere eliminato, non perché io sia sartoriano, ma perché secondo me è un inutile irrigidimento del meccanismo elettorale e non ce n'è bisogno, la politica va di per sé in quella direzione. Sarebbe follia per chiunque, infatti, tornare alla posizione presa da Occhetto nel '94. Vi ricordate Occhetto, quando si rese conto di non aver capito questo elemento importante della leaderizzazione del sistema elettorale? Nelle ultime battute della campagna elettorale cercò di rimediare indicando Ciampi come candidato *premier* del centrosinistra, dei progressisti. Questo errore non è stato più fatto dopo e non verrà fatto in futuro. In ogni caso, secondo me, questo elemento va eliminato e va detto a Calderoli eh! Glielo dica lei a Calderoli che ha influenza, glielo dica lei.

Claudio TITO. Glielo dico, glielo riferisco.

La seconda domanda è questa: dal punto di vista teorico, lei ritiene che una nuova legge elettorale debba essere coerente al sistema politico o debba determinare un nuovo sistema politico?

Roberto D'ALIMONTE. Deve essere coerente, per le ragioni che ho detto precedentemente. Io credo che in questa fase noi abbiamo bisogno di avere un sistema maggioritario, io lo chiamo disproporzionale, un sistema che trasformi minoranze in maggioranze. Questa è una cosa che, detta in Italia, dà fastidio ma è proprio per questo che io la dico ripetutamente. Perché il nostro Paese, la nostra classe politica ma ancora la nostra cultura sono proporzionalisti, per cui dire con chiarezza che - come in Francia, come in Inghilterra, come con modalità diverse in Spagna - abbiamo bisogno di un sistema che trasformi minoranze in maggioranze dà fastidio, ma è questo secondo me quello di cui abbiamo bisogno. Ma, nel momento in cui noi accettiamo questo punto di vista per garantire la governabilità del Paese,

dobbiamo vedere in questa fase storica come un elemento di questo genere si inserisce nella nostra architettura costituzionale. E questo elemento non si inserisce nell'attuale architettura costituzionale, è incoerente con l'attuale architettura costituzionale. Allora o ci teniamo l'attuale architettura costituzionale e facciamo leggi elettorali coerenti con l'attuale architettura costituzionale, e quindi leggi elettorali sostanzialmente proporzionali, oppure se riteniamo che il mio punto di vista sia quello corretto oggi - non è detto - dobbiamo modificare l'architettura costituzionale; il che non vuol dire stravolgerla, ma vuol dire fare alcune delle cose che ho detto

Io addirittura arrivo a dire che non è necessario importare in Italia tutto il modello francese. Ricordatevi che la prima riforma fatta in Francia con De Gaulle è stata quella dei collegi uninominali a due turni, non è stata introdotta subito l'elezione diretta del Presidente della Repubblica. In Francia sono stati introdotti i collegi maggioritari nel 1958, l'elezione diretta del Presidente della Repubblica nel 1962. Io arrivo a dire che non dobbiamo importare tutto il modello francese, ma possiamo importare anche solo i collegi uninominali maggioritari, mantenendo la figura del Presidente della Repubblica così com'è; però, a questo punto, si dovrebbe introdurre una maggioranza qualificata per l'elezione di quest'ultimo. Questo intendo dire per coerenza, capisce?

Nello stesso tempo ci sono altri elementi che dovrebbero essere introdotti, non solo a livello costituzionale, ma nei regolamenti parlamentari. In sostanza, la legge elettorale proporzionale della 1^a Repubblica, anche se non era una legge costituzionale, era un elemento integrante costitutivo del modello di Governo della 1^a Repubblica. Tu non puoi modificare quell'elemento così importante lasciando tutti gli altri al loro posto. Questa è la critica che io faccio alla classe politica della 2^a Repubblica. Quindi, se siamo d'accordo ad andare oltre la 2^a Repubblica, questo è l'elemento che va modificato: l'adeguamento dell'architettura costituzionale a questo nuovo elemento maggioritario, che è il nuovo sistema elettorale. Non so se ho risposto alla sua domanda. Le soluzioni sono diverse, non c'è soltanto bisogno - ripeto

- di elezione diretta del Presidente della Repubblica. Ho già detto e lo ripeto, lo voglio ripetere, che si può mantenere l'attuale figura presidenziale opportunamente modificando la soglia per la sua elezione.

Qui introduco anche un altro elemento, mi perdoni, tanto per completare il mio punto di vista. A mio avviso, sempre per coerenza con la modifica costituzionale, andrebbe rafforzato il ruolo del Governo in Parlamento e andrebbe rafforzato il ruolo del Presidente del Consiglio dentro il Governo. Ma anche qui, si tratta di riforme da fare tutte con un certo equilibrio, con un po' di sale, se è possibile.

Paolo MOLINARI. Sono Paolo Molinari dell'AGI. Lei ha parlato dei sindaci come del modello italiano, comunque un buon modello ma non applicabile a livello nazionale per alcuni limiti in Costituzione...

Roberto D'ALIMONTE. Potrebbe essere applicabile.

Paolo MOLINARI. Io questo le volevo chiedere. Visto che lei ha detto, appunto, che è conveniente non lasciare un margine di flessibilità per quanto riguarda la legge elettorale, per poi magari apportare quei correttivi alla Costituzione che permettessero di applicare il modello dei sindaci anche su scala nazionale, vorrei chiedere se questo non consentirebbe anche di evitare il paradosso di avere una discussione su una riforma della legge elettorale a due mesi dall'elezione, o a due settimane dall'elezione, che è una cosa che si ripete per la seconda volta, penso, nella storia della Repubblica.

Roberto D'ALIMONTE. Lei mi sta chiedendo se non era il caso di proporre il modello dei sindaci invece di una riforma elettorale come quella che si sta discutendo?

Paolo MOLINARI. Sì.

Roberto D'ALIMONTE. Il modello dei sindaci comporta una revisione della Costituzione molto profonda.

Paolo MOLINARI. No, non parlo adesso.

Roberto D'ALIMONTE. In futuro? Ma sul modello dei sindaci se ne può ragionare. Il modello dei sindaci ha un difetto grave, perché c'è la possibilità che produca quell'esito che nel gergo si dice di "anatra zoppa", per cui si elegge un sindaco di un colore politico con una maggioranza di un altro colore politico. Questo a livello nazionale sarebbe un problema ancora maggiore. Quindi, questo meccanismo andrebbe rivisto, però per il resto se ne può discutere.

Guido BOSSO. Sono Guido Bosso de La stampa parlamentare. Volevo tornare un attimo ad un argomento dell'inizio, poi ne ha parlato ancora dopo, sulla Francia. In questi giorni La stampa sta ripubblicando le prime pagine di cinquant'anni fa: è molto interessante, almeno per me. Qualche giorno fa il titolo di prima pagina era: "Domani si vota in Francia per un Parlamento inutile". Ora, naturalmente si tratta anche di una questione di articoli della Costituzione, sul potere del Presidente, del Governo, la fiducia, la non fiducia, eccetera. Però, indubbiamente è anche frutto del sistema elettorale francese se l'Assemblea nazionale conta quello che conta. È un po' quello che succede nei Comuni, nelle Regioni e nelle Province, dove sicuramente il sistema elettorale adottato, sia pure diverso da un livello istituzionale all'altro, garantisce la stabilità degli esecutivi; però la rappresentatività, la rappresentanza è francamente molto mortificata. Io non ho una soluzione, ma è vero che, nonostante i suoi difetti, il Parlamento italiano finché agisce sotto forte impulso da parte della Merkel o della crisi approva le leggi, come la riforma delle pensioni, poi però, per esempio sulla legge di stabilità in questi giorni, discute, modifica le proposte del Governo e... Insomma, è un equilibrio fra forza dell'Esecutivo e rappresentanza, noi siamo un sistema rappresentativo.

Va ancora, credo, detta un'altra cosa. Lei ha espresso preoccupazioni sul sistema italiano, perché con il 35 per cento dei voti proiettati nei seggi si elegge non solo il Governo, ma anche il Presidente della Repubblica. È vero. Però, in Francia con il 29 per cento si elegge il Presidente della Repubblica, perché c'è il doppio turno.

Roberto D'ALIMONTE. Esatto. Mica è una differenza da poco!

Guido BOSSO. Volevo capire, appunto. Il fatto che quella minoranza diventa poi maggioranza mi sembra mortifichi però la rappresentanza a livelli più bassi, quelli rappresentativi.

Un'ultima cosa. Non se n'è parlato finora però, visto che recentemente si è votato anche negli Stati Uniti, allora io vorrei una sua opinione. Certo sono sistemi imparagonabili, però sicuramente il sistema americano garantisce una forza all'Esecutivo e anche una rappresentanza forte soprattutto alla Camera dei rappresentanti, ma insomma anche al Senato. In sostanza, il Capo dell'Esecutivo contratta con il Parlamento sia le nomine che si vogliono fare - dei Ministri, degli ambasciatori - sia le leggi, perché il Parlamento ha una sua legittimazione dovuta al fatto che rappresenta il corpo elettorale. Adesso, non so, però è un sistema completamente diverso di quello di cui abbiamo parlato sinora.

Roberto D'ALIMONTE. Voi avete tempo fino alle 15? Dico sul serio, ci facciamo portare un panino e andiamo avanti, perché queste domande sono molto importanti. Se avete tempo ragioniamo con calma su queste questioni che sono fondamentali e io non vorrei rispondere in materia breve e quindi inadeguata.

Cominciamo dagli Stati Uniti. Gli Stati Uniti sono un Paese che ha dei grandi problemi. Io conosco bene il sistema politico americano perché ho studiato e insegnato negli Stati Uniti, oltre ad avere una moglie che vota per il Presidente degli Stati Uniti; mia moglie è americana, ho vissuto anche a lungo negli Stati Uniti e continuo ad andarci spesso. Ora quello americano è diventato un sistema politico

disfunzionale, che io non raccomando a nessuno, nel senso che in America è diventato praticamente impossibile prendere delle decisioni. Il termine che usano in America è "*gridlock*" da *grid* e *lock*, cioè stallo. Vedete, il modello di governo americano è quello di governo diviso: il Presidente della Repubblica è eletto ogni 4 anni; la Camera dei rappresentanti è eletta ogni 2 anni (pensate cosa vuol dire, unico caso al mondo di una Camera dei rappresentanti eletta ogni 2 anni: 2 anni!); e poi il Senato viene rinnovato per un terzo ogni 2 anni e completamente quindi ogni 6 anni. In più c'è il potere giudiziario, al cui vertice c'è una Corte suprema, che è l'unica istituzione i cui membri sono eletti a vita. Neanche il conclave - e parlo della Chiesa cattolica - ha dei membri eletti a vita!

Ebbene, se voi andate a vedere la storia americana degli ultimi anni, vedete che quella è una storia di governo diviso, cioè di un Presidente che ha dovuto fare i conti con un Congresso in cui non aveva la maggioranza o perché - come Obama oggi - non ha la maggioranza alla Camera e ce l'ha al Senato, oppure perché non aveva la maggioranza al Senato e ce l'aveva alla Camera, com'è successo con Presidenti in altre epoche. Un sistema del genere può funzionare soltanto se c'è una cultura del compromesso, cioè la disponibilità - per dirla con un termine inglese - dei due partiti maggiori "*to cross the aisle*". Capite cosa voglio dire? Parlo della disponibilità ad attraversare il corridoio che separa i repubblicani dai democratici, cioè di fare degli accordi. Quello che è successo in America negli ultimi vent'anni è che invece questa disponibilità al compromesso è sparita, perché i due partiti politici si sono radicalizzati e quindi il sistema politico si è polarizzato. Polarizzato vuol dire che è cresciuto quello che in America chiamano il tasso di *partisanship*, cioè di partigianeria. Con questo tasso di *partisanship*, questa divisione profonda tra i due partiti, che non esisteva fino a vent'anni fa, il governo diviso non funziona più. Io sono molto preoccupato per quello che succederà negli Stati Uniti, perché la polarizzazione non si sposa con il governo diviso. È interessante che lei non abbia citato il caso inglese, perché in Inghilterra il Parlamento è più inutile che in Francia.

Guido BOSSO. *(fuori microfono, incomprensibile).*

Roberto D'ALIMONTE. Apposta! E allora io le chiedo: ma questo vuol dire che la Gran Bretagna è un Paese poco democratico? Capisce perché io dico che per affrontare questi argomenti dobbiamo arrivare alle 15 e forse nemmeno fino a quell'ora basterebbe! Voglio chiudere, però lei tocca un punto delicato, quello dell'equilibrio tra potere legislativo e potere esecutivo. Non è neanche una questione di rappresentatività, perché in realtà i nostri consigli provinciali, regionali e comunali sono molto rappresentativi, perché ci sono delle leggi permissive sul piano dell'accesso ai seggi, in quanto anche nelle leggi elettorali regionali, comunali e provinciali le soglie sono basse, poi sono scontate e ci sono tutte le possibilità per il piccoli partiti. Il problema è invece proprio quello dell'equilibrio tra potere legislativo e potere esecutivo. Secondo me, lì qualcosa si può modificare, ora è inutile affrontare questo argomento, però io in questa situazione non andrei a toccare né l'elezione diretta del sindaco e del presidente della Regione, né il sistema a premio di maggioranza di quei livelli lì, perché a quel punto salterebbe tutto in questa fase della nostra vita politica.

Antonella SARDONI. Ci sono ancora due domande e vorrei chiedere di fare magari tutt'e due le domande, così poi il professore risponde a entrambe perché a questo punto abbiamo pochissimo tempo.

Roberto D'ALIMONTE. Sì, certo. Però poi voi mi rinvitate a parlare del sistema politico americano? Magari con le prossime elezioni...

Antonella SARDONI. Certamente, lei è già prenotato.

Giuseppe MAZZARINO. Giuseppe Mazzarino, Gazzetta del Mezzogiorno. Con la legge elettorale forse bisognerebbe affrontare anche il tema delle ineleggibilità e delle

incompatibilità, che non sono reciproche: per esempio, i capi delle amministrazioni locali o dei governi regionali devono dimettersi mentre invece i parlamentari per candidarsi a quelle assemblee no ...

Roberto D'ALIMONTE. Assolutamente sì.

Giuseppe MAZZARINO. E la seconda questione è questa: se lei ritiene che ci sia un fortissimo senso proporzionalista in Italia, com'è possibile immaginare andare verso un sistema politico disproporzionale, che sarebbe contrastante sia con gli interessi dei parlamentari in carica che quella legge devono fare, sia anche contro il senso popolare e il sentimento nazionale?

Pierluca TERZULLI. Buongiorno, sono Pierluca Terzulli del TG3. Una domanda e una previsione, professore. La domanda è: esiste un sistema elettorale che possa in qualche modo arginare il fenomeno dell'astensionismo e promuovere la partecipazione? E la previsione è: in base alle sue valutazioni sui flussi elettorali, a quanto ritiene possa attestarsi l'astensionismo alle prossime elezioni? Il record siciliano potrebbe essere ripetuto?

Roberto D'ALIMONTE. Questa è una buona domanda, che mi consente - come anche la sua - di farvi vedere un dato molto importante sull'andamento delle partecipazioni elettorali nel nostro Paese dal 1948, alle elezioni politiche alla Camera. Guardate bene. Nel 2008 ha votato l'80,3 per cento degli aventi diritto; nel 1979 ha votato poco più del 90 per cento degli aventi diritto. Pensate, nel '79 eravamo ancora il 90 per cento! Allora, tra il '79 e il 2008 noi abbiamo perso 10 punti percentuali, 10 punti, non sono molti. Domanda: quanti ne perderemo tra il 2008 e il 2013? Questa è una delle domande più importanti che noi ci dobbiamo fare e che ci facciamo, pur sapendo che non abbiamo una risposta naturalmente, per capire come andrà a finire con le prossime elezioni. Secondo voi - lo chiedo a voi - arriveremo al 75 per cento

degli elettori? Al 78 per cento? Come voi vedete, non c'è stato un caso, tra due elezioni consecutive, in cui abbiamo perso più di 4 punti percentuali. Tra il 2006 e il 2008 abbiamo perso 3 punti percentuali. Quindi, vi chiedo: quanti punti percentuali perderemo tra il 2008 e il 2013, secondo voi? Quanta gente andrà a votare? Qual è la vostra stima? A pancia, mi rendo conto.

Laura PEREGO. 65?

Roberto D'ALIMONTE. Dopo aver visto questo dato, lei dice 65.

Lucia CONTE. Poco meno di 80.

Roberto D'ALIMONTE. Poco meno... c'è una bella differenza!

Marco DI FONZO. Un po' più di 70? 75? Secondo lei, guardando alla Sicilia?

Roberto D'ALIMONTE. No, la Sicilia non fa testo. In Sardegna l'80, no qui ce l'ho, ma non in questo file. Sentite, nessuno ha una risposta a questa domanda, però è la domanda da cui dipenderà l'esito delle elezioni. Pensate che l'80 per cento corrisponde a 38 milioni di persone. In questo momento dai sondaggi, dall'ultimo sondaggio che ho pubblicato ieri, emerge che andrà a votare il 62 per cento degli intervistati, che è in salita rispetto agli altri sondaggi e questo è un segno positivo, legato a Grillo, legato alle primarie del PD. Quindi, c'è una sollecitazione legata a questi fenomeni che sta facendo tornare un interesse verso la partecipazione. Io non faccio molti sondaggi, ma stiamo facendo uno studio di *panel*, stiamo intervistando le stesse persone a distanza di tempo, abbiamo cominciato ad aprile con interviste a 3.000 persone ad aprile, adesso le abbiamo reintervistate, le reintervisteremo a fine gennaio o febbraio dell'anno prossimo e poi ancora le reintervisteremo dopo le elezioni, proprio per vedere l'evoluzione degli atteggiamenti, delle opinioni, dei

comportamenti in questa fase critica della nostra vita politica. Ebbene, nel sondaggio precedente che avevo fatto, nella ondata che chiamiamo di aprile, avevano risposto poco più del 50 per cento alla domanda sulle intenzioni di voto; oggi rispondono più del 60, il 62 per cento; è un segnale positivo. Ma anche così questo vuol dire che, se facciamo la differenza fra i 38 milioni di votanti del 2008 e il 62 per cento che oggi dice che andrà a votare, quel 62 per cento corrisponde a circa 26-27 milioni di elettori. La differenza al momento è di più di 10 milioni di elettori, circa 11 milioni di elettori: è lì che si gioca la partita. Io so già che una parte di questi 11 milioni - non lo so solo io, lo sappiamo tutti - sono persi, irrecuperabili. Non sappiamo quanti sono, ma sono tanti e possono fare la differenza. Chi riuscirà a portarli a votare otterrà un successo importante.

Questo per rispondere alla sua domanda, ma io non so quanti andranno a votare. Può essere che corrisponderà al 75 per cento, sarei sorpreso se fossero più di questa quota, se dovessi scommettere qui con voi direi che si fermano sotto il 75 per cento, che sarebbe già un caso epocale della partecipazione elettorale, visto il *trend* che vi ho fatto vedere adesso. Non vi sto a spiegare perché ci sono due curve perché è troppo tardi, è legato alla questione degli italiani all'estero.

Sulla sua prima domanda sono totalmente d'accordo con lei, andrebbe rivisto finalmente il sistema delle incompatibilità e delle ineleggibilità, ponendo un divieto assoluto, dal mio punto di vista: chi fa il deputato o il senatore, fa il deputato o il senatore, punto e basta!

La seconda domanda riguardava la cultura proporzionale. Ecco, vedete, io sono molto cauto nell'attribuire all'elettorato questa cultura. Quando mi riferivo alla cultura proporzionalista mi riferivo alla nostra classe politica, perché in fondo - come dico sempre a miei studenti - la maggior parte della classe politica della II Repubblica viene dalla I Repubblica e ha attraversato la II Repubblica con la speranza di tornare lì, adesso ci sono vicini. Quindi mi riferivo alla classe politica perché io sono molto cauto nell'attribuire opinioni elettorali agli elettori italiani, anche ai tempi del *referendum*. Io faccio fatica a spiegare ai miei studenti di scienze politiche la

differenza tra proporzionale e maggioritario. Voi pensate che 30 milioni di italiani che nel '93 sono andati a votare il *referendum* Segni abbiano capito la differenza tra il proporzionale e il maggioritario? Ma assolutamente no! L'elettorato italiano è un elettorato di massa, queste cose non le conosce, quindi è facilmente influenzabile dal tipo di domanda, dal contesto. Quei 30 milioni nel '93 sono andati a votare perché quello era il cambiamento, hanno votato per il cambiamento, qualunque esso fosse. Ma per chiudere con una risposta alla sua domanda, è proprio per quello che lei ha detto che io penso che la sola possibilità di introdurre un sistema elettorale come quello di cui l'Italia ha bisogno è quella di un attore esterno, un'assemblea apposita. La nostra classe politica nella grande maggioranza è ancora legata alla cultura proporzionalista e parlamentarista. Un parlamentarismo proporzionalista, perché c'è anche il parlamentarismo maggioritario, l'Inghilterra è un sistema assolutamente parlamentare ma maggioritario; noi siamo un sistema parlamentare proporzionale. Però ci sono anche i sistemi parlamentari maggioritari. E lì che bisogna agire, dall'esterno, secondo me.

C'è una parte della classe politica che l'ha capito? Se poi dobbiamo dare credito e dare fede al PD, il PD ha fatto propria la proposta del collegio uninominale e del doppio turno. Non ancora quella dell'elezione diretta del Presidente della Repubblica, ma su quello, come ho detto, si può discutere. E però la proposta del PD di oggi è quella lì, quindi, insomma, c'è qualche speranza.

D'altra parte, questa era la proposta del PD ma anche la proposta dei PDS nel '93, nell'aprile del '93, perché la storia d'Italia è fatta di incidenti di percorso; ce ne sono stati tantissimi, anzi potrei intrattenermi perché ci sono state delle svolte nella storia d'Italia dovute a semplici incidenti di percorso. Uno degli incidenti di percorso che ha determinato una certa direzione della storia italiana, della politica italiana, sono state le elezioni provinciali e comunali dell'aprile del '93; le prime con la legge Ciaffi, ossia la legge n. 81 del 1993 che ha introdotto l'elezione diretta del sindaco. Senza quelle elezioni, io sono convinto che oggi noi avremmo i collegi uninominali e il doppio turno. Quelle elezioni hanno deviato il corso della storia d'Italia, per ragioni

che non vi posso dire perché sono già le ore 13,05, ma poteva andare diversamente. Quindi la colpa di tutto sapete di chi è? È dei referendari che volevano cambiare la legge provinciale e comunale: se non ci fosse stato quel cambiamento della legge provinciale e comunale, cioè se la legge Ciaffi fosse venuta insieme alla legge Tatarella e dopo la legge Mattarella - questo è il punto - e non prima, noi oggi avremmo i collegi nominali maggioritari e il doppio turno. E con questo credo che possiamo chiudere.

Antonella SARDONI. La ringrazio professore. Ci vediamo la prossima settimana.

Venerdì 7 dicembre 2012

CRISTINA PICCARDI

**Capo dell'Ufficio di Segreteria della 5^a Commissione permanente
(Bilancio) del Senato**

Natura e ruolo delle burocrazie parlamentari

Sergio AMICI. Buongiorno colleghi, grazie per essere qui stamane all'ultimo appuntamento del ciclo di seminari di aggiornamento organizzati dall'Associazione stampa parlamentare, che si è svolto qui al Senato. Colgo quindi l'occasione per ringraziare nuovamente il Presidente del Senato, Renato Schifani, il Segretario generale, dottoressa Elisabetta Serafin, l'Ufficio stampa che ci ha supportato nell'organizzazione di questi corsi e, naturalmente, i relatori, il dottor Ciaurro, il dottor Orsini, la dottoressa Goretti, il professor D'Alimonte e, oggi, la dottoressa Cristina Piccardi, Capoufficio Segreteria della 5^a Commissione permanente del Senato, che ci parlerà della natura e del ruolo delle burocrazie parlamentari. Il seminario verrà trasmesso questa sera su "GR Parlamento" e poi potrà essere ascoltato sul nostro sito www.stampaparlamentare.it, sul quale possono essere anche ascoltati gli altri seminari.

Do subito la parola alla dottoressa Piccardi, scusandomi del ritardo di questa mattina ma gli eventi incombono, e porgo naturalmente anche il saluto della presidente Alessandra Sardoni, che a breve sarà qui con noi.

Cristina PICCARDI. Grazie anche da parte mia dell'opportunità che mi viene offerta di parlare alla stampa parlamentare del ruolo e della natura e delle burocrazie parlamentari che certo, rispetto a tutto quello che sta succedendo, è un tema tutto

sommato di carattere più squisitamente amministrativo, anche se ha una stretta connessione con la politica.

Il tema della natura e del ruolo delle burocrazie parlamentari nel nostro ordinamento è stato affrontato dalla dottrina costituzionale in relazione alla forma di Governo e, in questo quadro, come indicatore del rapporto dell'organo costituzionale Parlamento con gli altri organi costituzionali ed in particolare con il Governo. Sono stati effettuati studi su questo tema molto tempo fa; quelli recenti sono pochi e praticamente non esiste in Italia alcuno studio comparato tra l'organizzazione delle burocrazie parlamentari italiane con quella dei Parlamenti europei. Esistono invece degli studi francesi che hanno approfondito questa comparazione, che tuttavia è importante perché permette di capire e di inserire il tema in un contesto generale.

La configurazione attuale delle burocrazie parlamentari è quella che si è venuta modellando con la Costituzione del 1948, che ha attribuito al Parlamento e, separatamente, a ciascuna delle due Camere, alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica, la prerogativa di disciplinare autonomamente il proprio assetto, anzitutto sul piano procedurale, per lo svolgimento dei lavori legislativi, e poi sia in termini organizzativi che contabili. Inoltre, con la riforma dei Regolamenti dei due rami del Parlamento del 1971 il ruolo delle burocrazie parlamentari si è molto precisato e ampliato nella funzione di apparato servente del potere legislativo.

Sul piano giuridico, l'articolo 64 della Costituzione, al primo comma, stabilisce che ciascuna Camera adotta il proprio Regolamento e da questa norma nasce l'autonomia a cui accennavo, e che diverse sentenze della Corte Costituzionale hanno ribadito negli anni, in ordine a diversi profili dell'attività del Parlamento. In particolare, la Corte costituzionale ha sempre escluso di poter estendere il proprio sindacato di costituzionalità sui Regolamenti parlamentari e quindi anche sulle norme secondarie che disciplinano, per esempio, le burocrazie parlamentari che derivano da questi Regolamenti generali.

Nell'ambito di questa autonomia, che è certamente molto accentuata rispetto a quella di altri ordinamenti, l'articolo 8 del Regolamento del Senato e l'analogo

articolo del Regolamento della Camera stabiliscono che sia il Presidente ad assicurare il buon andamento dell'Amministrazione e che il Presidente sovrintende ai compiti dei Questori e dei Segretari. Inoltre gli articoli 166 del Regolamento del Senato e 67 del Regolamento della Camera stabiliscono che il Segretario Generale, che è l'unico organo dell'Amministrazione parlamentare richiamato dal Regolamento generale, sia colui che risponde al Presidente del funzionamento degli uffici e della loro organizzazione disciplinata appunto da apposite norme.

Il Consiglio di Presidenza del Senato e l'Ufficio di Presidenza della Camera, di cui fanno parte il Presidente, i Questori, i Segretari e i Vicepresidenti, rappresentano in ciascuna Camera l'organo collegiale di natura politica che adotta le deliberazioni normative finalizzate al concreto funzionamento delle due Assemblee: norme di carattere secondario, che nella gerarchia delle fonti interne traggono legittimazione dai Regolamenti generali, che invece, come sapete, sono adottati dalle Assemblee; queste norme secondarie disciplinano anche il rapporto con gli organismi burocratici.

Il Parlamento italiano, come anche sostanzialmente tutti gli altri Parlamenti di democrazia consolidata, gode di un'autonomia contabile che è stabilita invece dall'articolo 165 del Regolamento del Senato e 66 del Regolamento della Camera, che disciplinano le procedure di approvazione dei rispettivi bilanci, i quali poi vengono inseriti in un apposito capitolo della missione "organi costituzionali" del bilancio dello Stato.

Nell'ambito di questa ampia autonomia, che deve essere intesa come garanzia del Parlamento a poter pienamente svolgere i compiti che la Costituzione gli affida, le burocrazie parlamentari e la loro organizzazione rappresentano uno degli strumenti che mettono i due organi nella condizione di poter adempiere alle proprie funzioni in modo indipendente sia dalle strutture burocratiche del Governo, sul piano tecnico, sia dalle strutture dei partiti e dei Gruppi parlamentari, sul piano politico. Per questa ragione l'organizzazione degli uffici del Parlamento è peculiare, molto particolare, e il reclutamento delle burocrazie è effettuato attraverso procedure concorsuali autonomamente determinate da ciascuna Camera, che può di volta in volta stabilire i

requisiti di competenza e le conoscenze che ritiene indispensabili alle sue funzioni, procedure che servono inoltre a garantire l'indipendenza e la neutralità del personale selezionato.

Per quanto riguarda la struttura organizzativa nelle due Assemblee, essa è molto simile tra le due Camere. Il Segretario generale rappresenta la figura gerarchica centrale a cui, come si diceva prima, è attribuito il buon andamento di tutta l'Amministrazione e degli uffici (questa impostazione organizzativa peraltro si ritrova in moltissimi Parlamenti), ed è supportato dai Vicesegretari generali, che hanno compiti di coordinamento di aree differenti dell'Amministrazione. L'organizzazione si articola, inoltre, in Servizi e uffici. Con riferimento quindi all'aspetto organizzativo della struttura delle due Camere, pur nel mantenimento di questo modello gerarchico, la struttura ha subito nel tempo trasformazioni finalizzate a rispondere in modo più adeguato alla complessità della regolazione legislativa di una società che è diventata molto complessa, e inoltre ha dovuto fare i conti con una burocrazia ministeriale - della Presidenza del Consiglio, per esempio, degli uffici legislativi e degli uffici di gabinetto dei Ministeri - che nel secondo dopoguerra si è molto ingrandita.

In particolare, a partire dalle riforme dei due Regolamenti generali degli anni Settanta, con un Parlamento che all'epoca era motore di larga parte della legislazione, per la debolezza degli Esecutivi e per le ricorrenti crisi di Governo che si verificavano all'epoca, le strutture delle due Camere si sono estese soprattutto nei servizi di documentazione che si sono affiancati poi a quelli più tradizionali di assistenza procedurale, che erano già presenti nelle Assemblee e nelle Commissioni parlamentari del primo Parlamento repubblicano e che esistevano per la verità, sia pure non nella stessa forma, anche nel Parlamento Albertino.

Oltre al Servizio studi, che in entrambi i rami del Parlamento è diventato una struttura autonoma da altri Servizi (particolarmente ampio quello della Camera dei deputati) rispetto ai più limitati uffici della documentazione operativi nel primo Parlamento repubblicano, si sono poi aggiunti, negli anni '80, i Servizi del *drafting* e per la revisione dei testi legislativi e i due Servizi del bilancio che, prendendo spunto

dal modello del Congressional Budget Office, sono finalizzati a supportare le due Commissioni Bilancio nelle loro funzioni di organi filtro della legislazione in materia contabile ed offrire così ai parlamentari uno strumento tecnicamente efficace di interlocuzione con l'Esecutivo, il quale dispone di organismi tecnici molto rilevanti, anche sul piano numerico, come ad esempio la Ragioneria generale dello Stato, su di una questione cruciale come quella dell'allocazione delle risorse, storicamente centrale proprio per la nascita dei Parlamenti.

In questa opera di ampliamento delle strategie conoscitive, le burocrazie parlamentari si sono rafforzate e specializzate nell'intento di un confronto paritario con le burocrazie ministeriali e questa specializzazione è stata raggiunta in molti settori dell'intervento legislativo, ma si è particolarmente sviluppata sulle questioni del bilancio dello Stato. Su questo tema, inoltre, sono prossimi ulteriori cambiamenti della struttura degli uffici del Parlamento, in quanto se la legge di attuazione del nuovo articolo 81 della Costituzione condurrà alla istituzione di un *fiscal council* (questa, peraltro, è una cosa già stabilita dalla legge costituzionale n. 1 del 2012), in cui anche le burocrazie parlamentari dovranno avere un ruolo, anche se non esclusivo, ciò porrà la questione di quale sarà il destino degli attuali Servizi del bilancio: cioè se queste strutture continueranno ad esistere in questa o in un'altra forma e come saranno supportate le due Commissioni bilancio nell'attività ordinaria di esame della copertura finanziaria dei disegni di legge, posto che questo è uno dei compiti che non rientra nell'organismo indipendente che si dovrebbe istituire.

In termini poi di ulteriore evoluzione della struttura, è da sottolineare che il Parlamento si trova in questo momento di fronte ad una sfida che l'Europa pone un po' a tutti i Parlamenti nazionali, ma in particolare all'Italia, soprattutto per le questioni di bilancio, la cui sovranità deve essere mediata con quella dell'Unione. L'istituzione di Commissioni permanenti che si occupano delle politiche dell'Unione europea e gli uffici che, presso i Servizi degli affari internazionali, seguono i lavori delle istituzioni europee e, da qualche anno, anche la presenza di un personale che lavora continuativamente presso il Parlamento europeo, sono una base dalla quale

partire per affinare sensibilità e conoscenze di carattere europeo in tutte le Commissioni, al fine di assicurare il pieno coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nel processo legislativo dell'Unione. Appare dunque indispensabile che le burocrazie parlamentari che si occupano dei procedimenti legislativi nazionali - e mi riferisco in particolare ai funzionari delle Commissioni permanenti - si rapportino direttamente con le istituzioni comunitarie e siano parte attiva dei processi decisionali che dall'Unione si trasferiscono poi sui Parlamenti nazionali e sulla legislazione interna.

A questo riguardo, mi pare opportuno ricordare che quando i due regolamenti comunitari definiti "*2-pack*" - che voi conoscerete perché avete incontrato Chiara Goretti, che immagino ve li abbia in qualche misura illustrati - entreranno in vigore, l'intervento della Commissione europea nelle procedure di bilancio potrà rivelarsi così rilevante e così pervasivo da rendere necessario un rapporto costante tra le burocrazie nazionali e quelle comunitarie affinché questo procedimento non si risolva semplicemente in una compressione della discrezionalità politica del Parlamento nella decisione dell'allocazione delle risorse, che rappresenta l'espressione massima delle procedure democratiche di un Paese.

Inoltre, da alcuni anni, si va sempre facendo sempre più presente la necessità (che in molti Parlamenti è una regola) di razionalizzare e gestire in comune, tra le due Assemblee, alcune delle strutture di supporto all'attività parlamentare, anche se il superamento della tradizionale e radicatissima autonomia di ciascuna Camera incontra resistenze notevoli. Sono diventati molto frequenti gli ordini del giorno presentati da tutti i Gruppi politici, nell'ambito del dibattito sui bilanci interni della Camera e del Senato, che chiedono di mettere in comune alcune strutture, anche al fine di razionalizzare le risorse, com'è ovvio. Molto si è discusso negli anni passati sull'unificazione dei due Servizi del bilancio, che potrà forse essere superato dall'istituzione dell'organismo indipendente cui si è fatto cenno, oppure dei due Servizi studi. Allo stato attuale è in corso comunque una stretta collaborazione tra le due Biblioteche del Senato e della Camera, che già costituiscono il Polo bibliotecario del Parlamento.

In questo ambito organizzativo, i compiti attribuiti alle organizzazioni parlamentari sono, come potete immaginare, molteplici. Queste burocrazie svolgono funzioni di segreteria tecnica e organizzativa, di documentazione, sia interna che ai fini della pubblicità e di certificazione dell'attività dell'organo costituzionale; svolgono inoltre attività di cerimoniale e relazioni esterne e di comunicazione istituzionale.

A questo ultimo riguardo vorrei proprio fare un piccolo inciso sottolineando come il settore della comunicazione istituzionale abbia rappresentato una delle più rilevanti innovazioni dell'organizzazione parlamentare, sulla quale persino l'organizzazione stessa non riflette abbastanza. Basta solo ricordare che quando io ho cominciato a svolgere, nel 1987, la mia attività di referendario parlamentare, al Servizio dei resoconti dell'Assemblea, i resoconti sommari, non ancora corretti dal revisore (quindi l'impegno era molto forte), andavano direttamente in sala stampa e i giornalisti parlamentari non avevano altra fonte di informazione se non quella, oltre al segnale radiofonico. Oggi, la situazione è molto diversa, è molto cambiata e, a parte il sito istituzionale sul *web*, contenente banche dati molto ricche, peraltro a disposizione di tutti gli utenti e anche della stampa parlamentare, i lavori del Parlamento sono anche trasmessi con la pubblicità televisiva che mi auguro possa arrivare anche al digitale terrestre, perché mi pare che nel decreto sulla crescita abbiamo approvato un emendamento che va in questa direzione.

Le burocrazie parlamentari hanno poi una formazione specialistica nell'attività di consulenza, che va appunto da quella procedurale a quella di ricerca, di documentazione, di studio, di redazione di testi normativi, e svolgono una serie di altre funzioni che sono quelle di amministrazione del personale, di amministrazione attiva in senso stretto, come appunto la fornitura di servizi, i più vari. Vi sono poi compiti di assistenza amministrativa ai membri dell'organo costituzionale e ai Gruppi parlamentari, la pianificazione e il coordinamento dei sistemi informatici interni e la sicurezza dei Parlamentari e delle sedi del Parlamento.

Per quanto riguarda invece la natura delle burocrazie parlamentari, si può senz'altro affermare che essa sia, sul piano giuridico, squisitamente pubblica, anche se il dibattito della dottrina costituzionale registra punti di vista molto differenti sulla questione. A queste burocrazie, tuttavia, non si applica direttamente la normativa generale sul pubblico impiego, che rimane in ogni caso un punto di riferimento per moltissimi istituti giuridici. La questione ha un interesse non soltanto teorico: le regole che disciplinano le burocrazie parlamentari sono, infatti, fortemente condizionate dall'autonomia dell'organo del quale sono serventi. In primo luogo, come accennavo sopra, questi apparati, a tutti i livelli - dalla carriera degli assistenti a quella dei consiglieri parlamentari - sono selezionati non solo in maniera autonoma da ciascuna Camera, ma rigorosamente attraverso pubblici concorsi, mentre nella pubblica amministrazione sono invalse anche forme di reclutamento diverse dalle procedure concorsuali. Inoltre, come ho ricordato proprio all'inizio, il rapporto di lavoro del personale degli organi parlamentari è disciplinato da una normativa approvata da due organi interni del Parlamento, che sono il Consiglio di Presidenza al Senato e l'Ufficio di presidenza alla Camera.

L'autonomia è tale per cui anche i due ordinamenti interni di Camera e Senato si diversificano, non soltanto per taluni aspetti organizzativi delle due strutture, ma anche per la struttura delle carriere che non sono coincidenti, salvo quella dei consiglieri parlamentari. In Senato, per esempio, non sono mai state introdotte le qualifiche funzionali che credo siano ancora in vigore nello Stato (qui è rimasta in vigore la tradizionale quadripartizione delle carriere: ausiliaria, esecutiva, di concetto e direttiva), mentre la Camera dei deputati ha inserito le qualifiche funzionali nel proprio ordinamento. Come si capisce anche da questo esempio, appare chiaro che alle burocrazie parlamentari non sono immediatamente applicabili le norme contenute nella legislazione del pubblico impiego che, per essere applicate, devono essere espressamente introdotte dai Regolamenti interni, all'interno per l'appunto dell'ordinamento delle due Camere. Questo aspetto dell'autodichia è quello su cui una parte importante della dottrina costituzionale e amministrativa ha lungamente

dibattuto senza arrivare a una conclusione unanime; tuttavia, questa prerogativa, proprio in relazione all'ordinamento interno del personale, è stata riaffermata dalla Corte costituzionale nel 1985 (e sulla questione non si è mai più intervenuti), che ha inteso questo aspetto come funzionale alla piena espressione delle attribuzioni dell'organo costituzionale Parlamento.

Da questo discende, e questa è una delle caratteristiche più peculiari della disciplina che riguarda le burocrazie parlamentari in Italia (perché, come vedremo non è ovunque così), che per la tutela giurisdizionale dei diritti connessi al rapporto di lavoro queste burocrazie non possono adire gli organi della giustizia ordinaria, ma soltanto quelli della giustizia domestica. Peraltro, gli organi della giustizia domestica, introdotti nei due ordinamenti del Senato e della Camera solo alla fine degli anni '80, sono il frutto della giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte di cassazione, che hanno obbligato le Camere a dare alle burocrazie parlamentari un giudice dotato di una ragionevole terzietà di cui sono state per molti anni prive (erano possibili sostanzialmente solo i ricorsi gerarchici). La struttura della giurisdizione domestica della Camera dei deputati è stata inoltre oggetto, anche di recente, di una sentenza della Corte europea di giustizia, che ha obbligato quel ramo del Parlamento a modificare la composizione dei suoi organi di giustizia domestica proprio nel rispetto del principio di terzietà, evitando che di questi facessero parte anche parlamentari componenti dell'Ufficio di Presidenza, che sono i medesimi che approvano le norme che disciplinano il rapporto di lavoro.

Per dare il senso della terzietà del giudice invocato dalle due Corti (Costituzionale e di cassazione), mi pare utile offrirvi qualche elemento sulla composizione di questi organismi di giurisdizione domestica. Al Senato i componenti del primo grado, che è rappresentato dalla Commissione contenziosa, sono cinque, di cui tre senatori designati dai Gruppi e nominati dal Presidente, un funzionario (che sarei io, nel caso di specie), scelto dal Presidente del Senato, e un rappresentante eletto dalle organizzazioni sindacali. In ogni caso c'è un dato comunque di garanzia: nessuno di noi può far parte per più di una volta di questi organismi di giurisdizione

domestica, proprio per evitare che si possano formare situazioni di potere, di un potere che è poi anche ampio all'interno dell'Amministrazione. Il secondo grado invece è composto da cinque senatori scelti dal Presidente all'inizio della legislatura.

Una composizione analoga è quella prevista dagli organi di giurisdizione domestica della Camera dei deputati, che però è fatta solo da deputati sia nel primo che nel secondo grado. La differenza è che nel primo grado i componenti vengono scelti tra tre liste di venti deputati che vengono designati dalle organizzazioni sindacali, dal Segretario generale e dal Presidente della Camera; quindi, anche in questo caso c'è questa piccola ibridazione sia del Presidente che delle rappresentanze sindacali. Il secondo grado è assolutamente composto da deputati scelti dal Presidente che non debbono far parte appunto dell'Ufficio di Presidenza.

Per completare questa ricognizione sulla natura delle burocrazie parlamentari mi pare opportuna infine una precisazione. Spesso, quando si parla o si scrive di burocrazie parlamentari, ci si riferisce genericamente a tutti coloro che prestano la propria attività lavorativa presso le Camere. Tutto quello che ho detto sin qui non riguarda, ovviamente, il personale che lavora presso i Gruppi parlamentari o le segreterie dei singoli senatori, che è un personale assolutamente *partisan*, come voi sapete. La selezione di questo personale, infatti, ha un carattere squisitamente fiduciario e viene effettuata secondo modalità di cui la struttura parlamentare non si occupa, neanche quando presta la propria assistenza amministrativa, come accade, per esempio, per le segreterie personali dei presidenti di Commissione. Questi soggetti, infatti, hanno un rapporto di lavoro di natura privata, fondato sul principio dell'*intuitio personae*, che ricade sotto la giurisdizione ordinaria.

Altrettanto autonoma è la struttura amministrativa dei Gruppi parlamentari, che ogni Gruppo gestisce con piena discrezionalità. A questo riguardo mi pare utile ricordare proprio come ulteriore elemento che, con le ultime modifiche introdotte recentissimamente nei Regolamenti della Camera e del Senato, i Gruppi parlamentari saranno tenuti alla pubblicazione del loro bilancio interno, che tuttavia è un bilancio derivato, dalla finanza più generale del bilancio del Senato e della Camera. Il discorso

relativo alla natura e all'ampiezza degli apparati che operano presso le strutture politiche meriterebbe un esame specifico, ma non è questa la sede per discuterne; esame che non potrebbe non andare in parallelo con il cambiamento organizzativo che ha investito i partiti politici e che ha comportato, nell'ultimo ventennio, un impatto non piccolo sulle strutture parlamentari e sui loro bilanci. Quando io sono arrivata, quando è arrivata la dottoressa Cardarelli, i palazzi del Senato erano tre ma col tempo sono diventati sei, per dare un'idea molto generale. Peraltro, la questione del personale fiduciario degli apparati politici è presente in tutti i Parlamenti e differenti sono le soluzioni adottate da ciascuno di essi, ferma restando per tutti la distinzione tra personale *partisan* e personale *non partisan*.

Come vi dicevo all'inizio, il ruolo e la natura delle burocrazie del Parlamento italiano presenta molte analogie con quelle dei Parlamenti delle principali democrazie europee.

Quello britannico, per esempio, che è uno dei Parlamenti più antichi, ha una delle strutture più particolari tra i Parlamenti dei Paesi dell'Unione europea. Come sapete, è bicamerale, ha una Camera elettiva, che è la Camera dei comuni, e quella dei Lords, che invece è una Camera che si compone per l'appunto dei Lords. Il personale delle due Camere viene selezionato, anche in questo caso, autonomamente da ciascuna Camera e per concorso soltanto i funzionari. Mentre alla Camera dei comuni l'organo politico che disciplina la normativa di questo personale è il Presidente affiancato da una Commissione composta, oltre che dal Presidente stesso, anche dal *leader* della maggioranza del partito di Governo, da un rappresentante delle opposizioni e da altri tre parlamentari, questo soggetto è quello che disciplina lo *status* giuridico ed economico del personale. Alla Camera dei Lords, invece, è il Segretario generale quello che più si occupa del personale, anche se, in realtà, c'è una commissione composta dai Lords che è quella che disciplina, anche in questo caso, la normativa che riguarda questo personale. Inoltre la struttura organizzativa della Camera alta è più simile a quella di altri Parlamenti, infatti esiste un Segretario generale.

Più particolare, invece, è la struttura organizzativa della Camera dei comuni. Il personale è organizzato in sei dipartimenti che svolgono, in assoluta autonomia reciproca, tutte le funzioni che vanno dalla consulenza procedurale all'espletamento dei servizi. I sei capi dipartimento possono selezionare autonomamente tutto il personale che non sia quello appunto funzionariale, che invece viene selezionato per concorso, e rispondono di un *budget* autonomo che devono sottoporre al Clerk, che è una figura particolarissima, nominata a vita dalla Regina e revocabile solo con un voto unanime della Camera dei comuni. Il primo è stato nominato, credo, nel 1365, questo per dire come le strutture parlamentari siano strutture che hanno un cambiamento molto lento nella loro forma essenziale. Il Clerk è, diciamo, *primus inter pares* all'interno di un *board* in cui ci sono gli altri sei Capi dipartimento e funge da tramite con il Presidente dell'Assemblea ed è responsabile anche delle sedute della Camera e della procedura parlamentare. La struttura della Camera dei comuni è quindi molto elastica e ha questo potere diffuso nei Parlamenti, che è anche un aspetto della garanzia e dell'imparzialità nei confronti appunto delle maggioranze governative; anche in questo caso, gode di piena autonomia contabile mentre non è così per la Camera dei Lords, che deve contrattare il suo bilancio con il Ministero del tesoro.

Il personale dell'amministrazione, sia della Camera dei Lords che della Camera dei comuni, può ricorrere al giudice ordinario, per esempio, rispetto alle burocrazie parlamentari italiane, può ricorrere al giudice del lavoro e poi, per le questioni interne, ha dei ricorsi di carattere gerarchico.

Per non farvela troppo lunga, poi eventualmente alla fine vi posso lasciare una cosa scritta, diciamo che anche per quanto riguarda il Parlamento francese vi è sostanzialmente una fortissima analogia con la disciplina delle burocrazie parlamentari italiane. Loro hanno cominciato con l'assunzione di personale che veniva dal settore pubblico per poi arrivare invece, allo stato attuale, con un personale che in realtà, a partire dal '58, quindi non è recentissimo, viene assunto direttamente per concorso, che ha uno statuto molto rigido sul piano dell'imparzialità e

dell'indipendenza rispetto alle strutture governative, e che ha una formazione che non è quella che viene dall'ENA, ma dall'Istituto superiore di studi politici, di Scienze politiche, perché in realtà l'ENA forma burocrazie ministeriali. Questo personale può tutelare i propri diritti lavorativi presso il Consiglio di Stato e ha tuttavia uno stato giuridico ed economico separatissimo rispetto alla burocrazia ministeriale. Inoltre, è da sottolineare a questo riguardo che il Parlamento francese gode, come quello italiano, di una assoluta autonomia contabile.

Questo vale anche per il Parlamento tedesco, sia per il Bundestag sia per il Bundesrat, che selezionano direttamente il personale. Il personale del Parlamento tedesco è, in realtà, disciplinato quasi dalle stesse norme del pubblico impiego anche se poi in realtà la disciplina la stabilisce un organismo interno che è comunque il presidente del Bundestag e il Präsidium, che è un organo simile a quello del Consiglio di presidenza; e lo stesso vale diciamo per il Bundesrat. Anche in questo Parlamento esiste un'autonomia contabile molto forte per cui in realtà, esattamente come per il Parlamento italiano, si stabilisce una dotazione che poi viene inserita nel bilancio generale dello Stato, in questo il bilancio federale.

Il Parlamento spagnolo ha un'unica differenza rispetto ai Parlamenti di cui vi ho detto ed è che non ha due ruoli separati, come negli altri casi, delle burocrazie parlamentari. Noi per esempio abbiamo un ruolo di funzionari parlamentari della Camera e un ruolo di funzionari parlamentari del Senato. Le Cortes generales invece hanno un'unica struttura amministrativa e quando fanno i concorsi (perché anche in questo caso le burocrazie parlamentari vengono selezionate autonomamente e per concorso) possono indifferentemente prestare la propria attività sia al Senato che al Congresso dei deputati.

L'ultimo Parlamento cui vorrei fare brevemente cenno - avevo fatto una piccola ricerca anche sul Parlamento svizzero, uno dei più antichi e più particolari anche come struttura, ma casomai vi lascio la parte scritta se no la stiamo tirando troppo a lungo - e su cui mi è parso utile approfondire, è la struttura del Parlamento del Congresso degli Stati Uniti d'America, che è molto diverso da quello dei Parlamenti

di cui vi ho finora parlato, anche per la sua natura costituzionale di contraltare al potere presidenziale e quindi è molto più grande in termini di apparati serventi rispetto alla grandezza dei Parlamenti europei. Il personale di questo apparato bicamerale ha infatti una parte molto consistente, molto più consistente nella struttura per così dire servente dei gruppi politici e dei singoli parlamentari; è vero che io non sono riuscita ad approfondire il tema di quanto grandi siano gli apparati *partisan* nei Parlamenti europei e, come vi dicevo, anche nel nostro gli apparati di carattere fiduciario dalla fine della prima Repubblica sono molto aumentati, però loro hanno da sempre una struttura di questi gruppi politici e dei singoli parlamentari molto più grande e molto più articolata della nostra, che arriva intorno alle 20.000 unità. Lì, quindi, è davvero molto importante e viene disciplinata in maniera molto autonoma. L'apparato non *partisan* dell'amministrazione del Congresso è soprattutto concentrato nelle cosiddette Support Agencies - le agenzie di supporto - tra le quali rientra, ad esempio, il Congressional Budget Office, all'interno del quale lavorano all'incirca 250 persone. Infatti, quando ogni tanto paragonano il nostro Servizio del bilancio al Congressional Budget Office ci tengo a fare questa distinzione: i nostri funzionari, anzi tutto il personale, compresi i documentaristi e non solo i funzionari della carriera direttiva, che presta attività ammonta a una decina-quindicina di persone. Stiamo parlando, quindi, di strutture davvero molto diverse!

Vi sono poi la Library of Congress, di cui fa parte il Congressional Research Service, cioè il loro servizio studi, il General Accounting Office e anche l'Office of Technology Assessment. Queste Agenzie, che devono fornire un supporto di carattere conoscitivo, sono costituite da apparati non *partisan* proprio per la necessità di fornire ai parlamentari una consulenza di carattere tecnico-scientifico tale da richiedere una selezione basata sul merito e sull'indipendenza e non sul rapporto fiduciario con il gruppo politico o con i parlamentari; e anche se gli organi di vertice di queste Agenzie sono nominati dai vertici politici del Congresso, tuttavia le nomine seguono criteri di strettissima competenza.

Da ultimo, noi abbiamo avuto ospite qualche settimana fa il dottor Robert A. Sunshine, che è il vicedirettore del Congressional Budget Office, il quale ci raccontava come, ancorché il Presidente del Congressional Budget Office venga indicato dagli uffici di presidenza del Congresso, quindi della House of Representatives e del Senato, in realtà venga immediatamente messo alla prova sulla sua imparzialità rispetto alle richieste per così dire *partisan* che vengono inevitabilmente dai gruppi politici e dai presidenti delle Commissioni parlamentari.

Vorrei concludere questa sommaria ricognizione sulla natura e sul ruolo delle burocrazie parlamentari con le parole dell'attuale *Clerk of the House*, che è anche *Chief executive* della Camera dei comuni, che riassume molto efficacemente quello che ho cercato di illustrare sommariamente. Sir Robert Rogers sul sito ufficiale del Parlamento del Regno Unito nel presentare le burocrazie della Camera dei comuni afferma: Non siamo dipendenti pubblici, noi supportiamo il potere legislativo, non il potere esecutivo, siamo politicamente imparziali e abbiamo il privilegio esclusivo di supportare direttamente la burocrazia parlamentare.

Vi ringrazio.

Sergio AMICI. Grazie, dottoressa. Rinnovo le scuse della collega Sardoni, la nostra presidente, che purtroppo è stata trattenuta dagli impegni di lavoro in queste ore così convulse, che logicamente ci stanno un po' travolgendo. Adesso lascerei spazio alle nostre domande, naturalmente ricordando di presentarci come nome e testata, grazie.

Faccio un paio di domande inizialmente, per rompere un po' il ghiaccio, una di carattere provocatorio e un'altra di carattere più politico. Nei giorni scorsi abbiamo letto un articolo sul Corriere della Sera in cui si accusavano - possiamo usare anche questo termine - le burocrazie ministeriali di essere un po' un freno alle riforme. Secondo lei, le burocrazie parlamentari possono essere anche loro in certi casi un ostacolo al processo di ammodernamento che spesso si chiede alle nostre Camere? Ora la domanda invece di carattere un po' più politico. Nella prima di queste relazioni noi abbiamo approfondito il tema relativo al potere normativo che oggi sembra un po'

essersi spostato più dal lato del Governo piuttosto che da quello del Parlamento, riducendo spesso il Parlamento un po' ad un organo di ratifica. Lei all'inizio ha fatto un cenno al ruolo delle burocrazie ministeriali. In questo bilanciamento o non bilanciamento del potere normativo, che in certi casi si sposta più sul lato del Governo e in certi altri storicamente più sul lato del Parlamento, questo equilibrio si riflette anche nei rapporti tra le burocrazie parlamentari e quelle ministeriali?

Cristina PICCARDI. Per quanto riguarda la domanda che lei definiva provocatoria, le burocrazie parlamentari raramente rappresentano un freno alle riforme, anche perché si trovano ad esaminare progetti di legge che normalmente contengono queste novità e sono quelle che nella loro funzione di consulenza tendono a raccordare l'esistente con il nuovo proprio per rendere possibile il nuovo. È chiaro che quando ci sono disegni di legge che non tengono conto della generalità dell'ordinamento in genere c'è un lavoro, per così dire, di riconduzione nell'ordinamento; questo non vuole dire però che le burocrazie parlamentari siano un freno al cambiamento. E' vero piuttosto che il cambiamento necessita di tenere conto della complessità dell'ordinamento e, quando si vuole realmente procedere a dei cambiamenti, bisogna tenere conto che l'ordinamento opera anche quando noi non vediamo. Per esempio, la questione dei tagli lineari che è quella che io conosco probabilmente meglio negli ultimi anni; molti di voi, tra l'altro, seguono queste cose e quindi le fanno molto bene. Questa decisione ha certamente voluto rappresentare un cambiamento di freno della spesa pubblica e di risistemazione delle poste di bilancio ma tuttavia si scontra con il fatto che molto spesso il taglio lineare non tiene conto che la legislazione vigente continua a produrre spesa e che nonostante il taglio continua a produrre spese.

Direi, per dirla molto sinteticamente, che le burocrazie parlamentari non sono un freno ma in genere tentano un'opera di razionalizzazione e questo è un punto di vista certamente molto diverso rispetto a quello delle burocrazie ministeriali, che invece gestiscono strutture operative e che possono vedere - è sempre molto difficile cambiare e rinnovarsi - le cose da un altro punto di vista. Non c'è dubbio che c'è una

prassi burocratica che aiuta nel lavoro quotidiano e posso immaginare che ci sia all'interno delle burocrazie ministeriali una tendenza alla conservazione; però vi faccio presente che questo è un tema molto vecchio della scienza dell'amministrazione. Le burocrazie rappresentano storicamente un elemento di continuità, se non lo vogliamo definire un elemento di conservazione. Questo è certamente vero.

Per quanto riguarda il bilanciamento tra l'iniziativa legislativa del Parlamento rispetto a quella del Governo, questa è una tendenza che ormai esiste. La tendenza a vedere un Governo molto più padrone dell'iniziativa legislativa rispetto al Parlamento è un fenomeno che va avanti da molti anni, che però ha insomma una natura complessa. Negli ultimi tempi credo che questo sia dovuto fondamentalmente alla scarsità delle risorse di bilancio, per cui effettivamente diventa molto difficile per l'iniziativa parlamentare trovare lo spazio soprattutto di carattere finanziario per poter porre in essere un'iniziativa legislativa di peso.

Poi va anche detto - e qui la questione è veramente squisitamente politologica - che la legislazione di iniziativa parlamentare era molto buona quando esistevano i partiti che avevano strutture ragionevolmente competenti, non solo nella mediazione che i partiti facevano con la società e dunque nell'azione legislativa e regolatoria che questi portavano in Parlamento, rispetto allo stato attuale in cui le strutture dei partiti sono molto leggere e sono prevalentemente ormai concentrate nei Gruppi parlamentari. Con il cambio di sistema - cioè noi siamo passati da un sistema proporzionale di elezione del Parlamento ad un sistema maggioritario - questi soggetti hanno un rapporto molto più stretto con il Governo. Prima esisteva certamente un rapporto fiduciario del Parlamento con il Governo, però fatto da una pluralità di soggetti che comunque avevano un'elezione proporzionale e quindi avevano comunque un loro peso all'interno del sistema dei partiti. Allo stato attuale, tutto questo mosaico si è fortemente scomposto e questo ha avuto certamente anche un peso nella produzione legislativa parlamentare, che si è da un lato ridotta per mancanza di risorse e dall'altro anche, secondo me, perlomeno da quello che ho

potuto vedere in questi anni, per l'incapacità reale di immaginare riforme ordinamentali di grande portata. Le ultime leggi che i Parlamenti dal 1994 in poi non sono riusciti a smontare, letteralmente a smontare, sono quelle sono state approvate fino al 1992. Le riforme più grosse che ancora continuano a produrre effetti, come quella degli enti locali, ma ce ne sono molte altre, sono quelle che si sono approvate fino alla fine degli anni '80.

Sergio AMICI. In questo interagire di rapporto del funzionario parlamentare con l'ufficio legislativo di un Ministero o del Governo, questo spostamento della bilancia più sul Governo si riflette anche nel rapporto tra i funzionari delle burocrazie?

Cristina PICCARDI. Beh questo sì, è diventato tutto più faticoso. Bisogna dire che gli uffici legislativi e i gabinetti ministeriali prima erano la struttura portante che rimaneva più a lungo, in tutto il primo periodo repubblicano fino appunto agli anni '80. Prima di venire in Senato ho fatto una ricerca proprio sui gabinetti ministeriali e sulla loro struttura e la cosa che veniva fuori da quella ricerca, che si fermava al 1986, era che le strutture politiche cambiavano molto spesso e cioè i Ministri duravano poco, i Governi duravano poco, ma le strutture di vertice che erano quelle degli uffici legislativi ed erano quelle dei gabinetti ministeriali erano molto longeve. Noi abbiamo avuto consiglieri del Consiglio di Stato, consiglieri della Corte dei conti e, in misura minore, avvocati dello Stato che hanno lungamente ricoperto cariche di capo dell'ufficio legislativo o di capo di gabinetto di un Ministero e questo ovviamente dava stabilità anche agli uffici legislativi dei Ministeri. Questo negli ultimi anni non c'è più, il che dà luogo a una legislazione molto meno, per così dire, ordinata. Ovviamente, il nostro peso è contemporaneamente aumentato, ma di fronte a uno sforzo molto difficile noi non abbiamo una struttura così grande per rimediare a tutte le inesattezze che nella legislazione anche gli uffici ministeriali propongono.

Inoltre, se considerate che ormai la legislazione è diventata una specie di *work in progress*, per cui norme che abbiamo approvato nella *spending review* del luglio

scorso vengono modificate già dal decreto sulla crescita che abbiamo approvato in questi giorni, e non escludo che altre modifiche saranno contenute nella legge di stabilità che cominceremo ad esaminare la prossima settimana, voi capite bene che non c'è burocrazia parlamentare che tenga, per quanto possa essere strutturata, per quanto possa essere impegnata anche nel cercare di mantenere un tendenziale ordine. Ovviamente non è solo colpa del Governo, siamo stati esposti ad una crisi internazionale molto forte; in questo si è fatta fortemente sentire anche l'Unione europea, in particolare la Commissione, quindi, molte cose le abbiamo dovute cambiare in corso d'opera perché le ragioni di bilancio diventavano prevalenti su tutto ed è ovvio che questo non è un viatico a una legislazione stabile che per altro verso sarebbe indispensabile e ordinata.

Barbara NEPITELLI. Barbara Nepitelli di Radiocor. Collegandomi a questo infatti mi chiedo come la burocrazia parlamentare si attrezzi di fronte a provvedimenti che arrivano con norme che riguardano sempre più campi molto diversi tra loro, spesso con decretazione d'urgenza, quindi con tempi molto brevi, e spesso con una sorta ormai di monocameralismo, nel senso che un ramo del Parlamento è incaricato delle modifiche, l'altro anche in rapporto al coordinamento di cui parlava fra le burocrazie tra i due rami del Parlamento.

Cristina PICCARDI. Io credo che questo avverrà in prospettiva. Le strutture parlamentari attualmente hanno molte poche forze e siccome mi pare di capire, perlomeno da quello che è venuto fuori soprattutto nella stampa, nel dibattito interno sui bilanci di Camera e Senato, che in realtà si ritenga che svolgano una funzione da ridurre, nel senso che si è parlato di diminuzione degli organici, di diminuzione proprio delle stesse strutture, e siccome noi, per esempio, non abbiamo *turn over* e praticamente non lo avremo da qui ai prossimi dieci anni, per questioni proprio di bilancio, credo che sia una cosa molto difficile proseguire e questo renderà necessario mettere insieme le forze. Probabilmente questo ci costringerà a superare quelle

autonomie così rigide che ogni Camera custodisce gelosamente. Per esempio in Commissione bilancio tendiamo ormai da molti anni ad un lavoro abbastanza comune, nel senso che i nostri Servizi del bilancio lavorano spesso in maniera comune, le strutture della segreteria delle due Commissioni lavorano di comune accordo su alcuni temi importanti come per esempio, per chi conosce meglio le questioni del bilancio dello Stato, la tenuta dei fondi speciali. Noi abbiamo ormai una struttura unica, anche se fisicamente risiede nei due lati del Parlamento, che è sicura di seguire la tenuta dei fondi speciali sui disegni di legge che si approvano alla Camera e su quelli che si approvano al Senato. Quindi, credo che l'unica risposta possibile sia quella di andare verso forme di collaborazione sempre più strette.

Non è un processo facile perché le nostre Camere sono nate come due Parlamenti con le stesse funzioni e perfettamente autonomi; è un impegno non piccolo, però credo che le burocrazie parlamentari lo abbiano molto presente, non so i vertici politici, forse non del tutto o non così chiaramente.

Chiara SCARISE. Sono Chiara Scarise dell'ANSA. La mia domanda è un pochino fuori tema, però mi ha molto interessato l'accento che lei aveva fatto al *2-Pack* e al rischio del futuro ruolo pervasivo della Commissione europea. Mi chiedevo appunto se e come stavate immaginando di appunto attrezzarvi.

Cristina PICCARDI. Premetto che noi come funzionari di Commissione storicamente non siamo abituati ad avere un rapporto diretto con le burocrazie europee; un po' perché sono burocrazie molto grandi, molto gerarchiche, molto strutturate e quindi diciamo poco *friendly*, per così dire, e un po' perché parlano tante lingue, vengono da Paesi diversi e quindi non sempre è facile avere con loro un rapporto.

Per quanto riguarda la direzione generale economica siamo fortunati perché il direttore generale è un italiano e diciamo il *desk* Italia è fatto tutto da italiani e comunque anche da altri funzionari che parlano comunque bene l'italiano. Questo

facilita i rapporti perché poi intenderci su questioni così specifiche con altre lingue non sempre è facile.

Per quanto riguarda il *2-Pack*, anche se questo è fatto a livello del tutto informale perché non c'è diciamo una procedura strutturata, ancora non immaginiamo esattamente come questo possa verificarsi concretamente dal momento che è un processo *in itinere*. Noi immaginiamo che sarebbe molto discutibile che la Commissione europea intervenisse dopo che un ramo del Parlamento ha già approvato il bilancio dello Stato, perché i tempi che prevede il *2-Pack* sono questi, cioè la Commissione europea interviene con un suo parere sulla legge di stabilità e sul bilancio entro il 30 novembre, il che significa aver saltato un'intera lettura. Sarebbe come dire al relatore Brunetta che tutto quello che ha fatto fin qui non vale e bisogna ricambiare tutto. Infatti, il tipo di intervento che la Commissione ritiene di poter porre in essere è un intervento molto forte, che si articolerebbe in un parere, nel quale parere però verrebbero definite le cose che si possono mantenere e quelle che in linea teorica potrebbero non essere in linea con gli impegni di riduzione della spesa e del debito che noi abbiamo assunto con l'Unione.

Questo pone vari tipi di problema, il primo è quello dell'autodichia di cui vi parlavo. Neanche la Corte costituzionale può entrare nelle procedure parlamentari e quindi ci troveremmo improvvisamente di fronte neanche a un organo interno, ma a un organismo internazionale che si infila nel mezzo di una procedura già conclusa, tra l'altro per metà. Noi riteniamo che innanzitutto il Governo fa già la sua parte e comunque la proposta di bilancio viene inviata alla Commissione europea perché la possa esaminare per tempo. Noi dovremo assumerci il ruolo di fare una cosa analoga per la parte che riguarda l'esame parlamentare, quindi esaminare sostanzialmente gli emendamenti con loro, in maniera da poter ricondurre il tutto all'interno di una fisiologia. Anche perché, secondo me, noi dobbiamo imparare a non pigliarle come una cosa che cade dall'alto, perché presso la Comunità si tratta, i Governi trattano. Noi non abbiamo fin qui sviluppato questo potere di negoziazione anche perché l'unico che per il diritto internazionale ha un reale potere negoziale nei confronti

dell'Unione è ovviamente il Governo con le sue strutture. Però poiché anche lì, questi lavori vengono seguiti da strutture tecniche e non vedo nessun ostacolo a che strutture tecniche del Parlamento seguano gli stessi lavori per il Parlamento e siano, quindi, un supporto poi alla negoziazione con il Parlamento della Commissione europea. Immaginiamo che possa essere una cosa di questo tipo e nel frattempo ci sentiamo spesso con i responsabili amministrativi della Commissione.

Domenico RUSSO ROSSI. Sono Russo Rossi della Gazzetta Economia. Per stare in quest'ambito europeo le chiedo se può precisare un po' meglio questa sentenza da lei richiamata prima della Corte di Strasburgo. Come mai la Corte di Strasburgo è intervenuta e non la Consulta? Per riallacciarmi poi al filone precedente di domande, le chiedo di specificare l'organico in attività: il numero di funzionari. Infine, per burocrazia parlamentare si intendono anche le figure lavorative di base o solo da un certo livello in su? E quindi sull'aspetto retributivo, le chiedo di chiarire se è particolare anche per queste figure di base. Grazie.

Cristina PICCARDI. Parto dall'ultima domanda. Come dicevo, noi abbiamo una struttura burocratica che viene assunta tutta per concorso, quindi da noi - contrariamente a quello che succede per il Parlamento inglese - vengono assunti tutti per concorso, dal commesso fino al Segretario generale. Quindi, la struttura retributiva e la disciplina viene decisa al pari dall'organo interno, tutta questa normativa è disciplinata interamente all'interno. Questo è vero anche per il Parlamento inglese, per esempio, però loro per la selezione a volte utilizzano anche i concorsi che fa l'agenzia intergovernativa, immagino per l'assunzione di figure non apicali che possono essere appunto i commessi, i falegnami, eccetera. Da noi si è verificato piuttosto questo fatto che, mentre prima la struttura assumeva addirittura gli ascensoristi, i cuochi, i falegnami, questa cosa non succede più, nel senso che a questo punto le persone che vengono assunte per concorso sono solo quelle delle quattro carriere che le dicevo e che sono quelle che poi sono a contatto, anche per i

commessi, per esempio, con la struttura politica del Parlamento. In Parlamento esistono i cuochi, i falegnami, gli ascensoristi e queste figure di carattere più operativo; un tempo i nostri commessi facevano pure le pulizie, adesso non le fanno più perché sono molti di meno. Lei consideri che il grosso della struttura parlamentare all'inizio del Parlamento repubblicano e anche nel periodo dello Statuto Albertino era fatta prevalentemente dagli assistenti parlamentari, che peraltro venivano assunti direttamente dai gradi dell'Esercito e che hanno continuato ad essere assunti in questo modo fino agli anni '70. I primi concorsi per gli assistenti parlamentari sono dei primi anni '70 perché evidentemente si è ritenuto che anche queste carriere dovessero essere tutte quante assunte con una procedura imparziale per evitare anche fenomeni che sono facilmente immaginabili: non voglio fare le pulizie, voglio stare nella segreteria del senatore Tizio e questo tutto sommato è molto facile da immaginare.

Per quanto riguarda invece la cosa che lei diceva della sentenza, questa è una buona domanda. Perché è intervenuta la Corte di giustizia europea? Perché effettivamente il fatto che la Corte costituzionale abbia stabilito la sua insindacabilità sui Regolamenti parlamentari e dunque non possa sindacare di conseguenza neanche i Regolamenti secondari che sono quelli che disciplinano appunto tutti gli aspetti di funzionamento dell'organizzazione parlamentare, compreso quello, ad esempio, quello pensionistico, tutto questo fa sì che la Corte costituzionale su questo non sia mai potuta intervenire. Ci sono soggetti che per vedersi riconosciute queste prerogative hanno poi fatto ricorso come ultima istanza alla Corte europea di giustizia. Nel caso della sentenza Savino - perché questa è una sentenza credo del 2009, quindi, una sentenza molto recente - la Corte di giustizia non ha sconfessato l'autodichia e l'autonomia delle Camere e quindi non ha detto che il giudice che esiste all'interno delle due Camere non è un giudice; ha semplicemente detto che quel giudice, se vuole essere tale e se vuole rappresentare una tutela di carattere giurisdizionale per i dipendenti di questi organi, deve avere almeno una ragionevole terzietà. La Camera infatti aveva per l'appunto il secondo grado, credo, composto da

alcuni membri che facevano parte dell'Ufficio di presidenza, che è quello che appunto disciplina le regole del personale. Quindi, effettivamente quel giudice non aveva più un carattere terzo perché era lo stesso che dettava le regole. Tuttavia la Corte europea non ha smantellato l'autodichia e la ragione per cui non è stata la Corte costituzionale è quella che le dicevo: cioè la Corte costituzionale ritiene di non poter giudicare dei Regolamenti parlamentari che non hanno forza di legge e dunque non può intervenire su questo punto, a maggior ragione non può intervenire su tutta la normativa derivata da quei Regolamenti. È oggettivamente un *unicum*.

Domenico RUSSO ROSSI. Le avevo fatto la domanda sugli organici, anche.

Cristina PICCARDI. Gli organici: non sono riuscita ad avere gli organici di tutti gli altri Parlamenti. Noi siamo, credo, da ultimo poco sopra gli 800 dipendenti, tutti, dagli assistenti parlamentari al Segretario generale. Alla Camera dei deputati credo che si siano ridotti dai 1.500 dipendenti che erano fino a qualche tempo fa, almeno credo, fino a 1.250 unità. Tenga conto che questa è anche la consistenza, per esempio, del Parlamento francese, dal punto di vista degli organici, perché l'Assemblea nazionale francese credo abbia un organico intorno alle 1.500 persone e intorno alle 800 anche il Senato francese. Ripeto, io ho cercato di vedere questo aspetto, ma non sono riuscita ad avere dati molto precisi, che però sono importanti perché sono indicativi per avere un'idea che scaturisca da uno studio di carattere comparato. Diciamo che queste organizzazioni si somigliano tutte moltissimo, ad eccezione delle particolarità che dicevo e di cui probabilmente quella del giudice interno è la più evidente.

Sergio AMICI. Un'ultimissima domanda, se non ci sono altri colleghi interessati. Per quanto riguarda la progressione di carriera all'interno dell'Amministrazione, come viene regolata? Procede fino alla nomina del Segretario generale?

Cristina PICCARDI. La progressione di carriera viene disciplinata da un Regolamento interno, più o meno come succede anche negli altri Parlamenti, perché di questo mi sono accertata. Esiste una progressione che avviene innanzitutto all'interno delle medesime fasce, quindi non ci sono sconfinamenti, cioè non può succedere da noi, se non per un concorso indipendente, che un commesso diventi coadiutore o che un coadiutore diventi documentarista o che un documentarista diventi stenografo o che uno stenografo diventi Segretario generale, anche se in passato questo è accaduto. Questo non si dice mai ma gli stenografi parlamentari erano i funzionari iniziali di questa carriera, cioè erano gli estensori del processo verbale e tuttora sono gli estensori del processo verbale. Diciamo i Resoconti stenografici sono quelli che ancora fanno fede di quello che accade in Parlamento, al di là delle cassette audiovisive. Da noi, dicevo, non ci possono essere sfondamenti da una carriera all'altra e all'interno delle carriere c'è una valutazione che viene fatta annualmente dai direttori sull'attività professionale svolta. Il giudizio su questa attività svolta viene sommato negli anni ed è quello che consente di passare alla progressione di carriera. Quindi si può diventare da coadiutore semplice a coadiutore capo. Adesso dovrei vedere il Regolamento per le singole carriere, ma questo avviene anche per i funzionari parlamentari; diciamo che si può passare da una prima a una seconda a una terza fascia di carriera attraverso un giudizio che annualmente viene fatto.

Un tempo esisteva - non un tempo molto lontano veramente, perché fino al 2000 in particolare c'era per i funzionari parlamentari - un accesso alla fascia superiore, quella che consentiva poi di diventare anche direttori almeno dopo due anni nella permanenza in quella fascia o Vice segretario generale o Segretario generale, e per questo passaggio c'era anche un esame, oltre al giudizio annuale. Poi questa cosa non si è più fatta, anche se io invece ritengo che sarebbe utile ripristinarla, perché quando io ho fatto il mio passaggio da referendario a consigliere per esempio ho dovuto comunque approfondire tutta una serie di temi di carattere regolamentare, di carattere istituzionale e ho comunque dovuto sostenere un esame

con una commissione che era composta dal Segretario generale e da alcuni membri del Consiglio di presidenza. E vi assicuro che non è una cosa gradevolissima! Comunque trovo che dover sostenere un esame sia uno stimolo molto forte e quindi non vedrei male se le nostre progressioni fossero anche monitorate, più di quanto già non lo siano con il giudizio annuale e il passaggio poi delle carriere per la somma di questi giudizi negli anni.

Sergio AMICI. Comunque il Segretario generale è sempre nominato dall'Ufficio di presidenza?

Cristina PICCARDI. Sì, sì, è una nomina del Consiglio di Presidenza. Per i vertici, sia per quanto riguarda i direttori, sia in particolare per il Segretario generale la nomina viene fatta dal Consiglio di Presidenza e questo funziona più o meno in tutti i Parlamenti, anche se come abbiamo visto in quello inglese il *Clerk* viene nominato dalla Regina. L'ultimo, per esempio, ha fatto trentacinque anni di attività di funzionario parlamentare alla Camera dei comuni, quindi non è una nomina che viene da fuori.

Sergio AMICI. Bene, ringraziamo la dottoressa Piccardi che devo dire è riuscita a rendere notiziabile, come si suol dire, un argomento che magari con la parola burocrazia poteva un po' spaventare.

Ringrazio tutti i colleghi che sono intervenuti, arrivederci penso alla fine dell'inverno o l'inizio della primavera, quando faremo il prossimo seminario. Grazie ancora.