

## **Memoria per l'audizione davanti alla Prima Commissione del Senato sul progetto di revisione costituzionale**

28 luglio 2015

### Premessa

1. *Perplessità sul progetto di revisione, portatore di una matrice pessimistica imperniata sull'idea che le disfunzioni del sistema siano da imputarsi ai meccanismi istituzionali.*
2. *In particolare: la concezione del regionalismo accolta dal progetto.*
3. *I punti deboli del progetto di revisione al cospetto di principi fondamentali della Costituzione italiana.*
- 4 (i) *Il problema dell'indirizzo politico.*
5. (ii) *L'irresponsabilità e le guarentigie del nuovo Senato.*
6. (iii) *Un complessivo difetto di ragionevolezza, specie nella conformazione dei poteri del nuovo Senato nel procedimento legislativo.*
7. *Il rischio che tutto cambi affinché nulla cambi: ancora sulla riserva alla Camera della funzione di indirizzo politico.*
8. *Conclusioni: le possibilità di intervento del Senato sul progetto di revisione nel presente stadio del procedimento.*
9. *Risposta alla domanda dell'On. Pres. Finocchiaro sulla doppia conforme.*
10. *Risposta alla domanda dell'On. Endrizzi sullo scopo perseguito dalla riforma.*
11. *Risposta alla domanda dell'On. Crimi sul meccanismo dell'intesa tra i Presidenti di Camera e Senato per risolvere conflitti di competenza; sull'operatività della sospensione ex lege Severino; sul significato da attribuirsi al carattere permanente del nuovo Senato.*

Ringrazio per essere stata invitata. Siamo chiamati a esprimerci su se, quali e quanto estese possibilità di intervento il Senato abbia in questa fase, la terza lettura, in cui c'è già un corpo di determinazioni politicamente condivise tra le due Camere. Nello svolgimento di un compito di questo genere è necessario, per un giurista, riflettere sulla ratio dell'intero provvedimento; la stessa relazione della Presidente Finocchiaro, del resto, mette in luce le incertezze che ancora permangono sul punto nodale e centro motore della riforma, vale a dire lo scopo del nuovo Senato, denotate dalla compresenza nella sua composizione di elementi che rimandano a criteri di rappresentanza territoriale con elementi che rimandano all'estrazione partitica; questo dato, rileva sempre la Presidente, si riverbera sulla coerenza sistematica delle attribuzioni del nuovo organo, dunque sul suo ruolo, sul suo 'scopo', appunto. Pertanto mi permetto, sia pure nel modo più rapido possibile, di esporre le considerazioni che il complesso del progetto di revisione mi ha suggerito, e che motivano il parere che mi sentirei di dare oggi alla Assemblea senatoria.

**1.** Ritengo che le incertezze sul ruolo del nuovo Senato, che si interfacciano con l'idea di stato regionale che il progetto delinea, sono il risultato dell'atteggiamento di fondo che anima il progetto, ben avvertibile, mi pare, nella relazione di accompagnamento del Governo, la quale può essere guardata come un qualificato indicatore delle ragioni e delle aspirazioni del progetto di riforma. Si tratta di una proposta che collega un'aspirazione, certamente importante, a rendere il nostro sistema più efficiente, meglio funzionante, più coeso internamente e pertanto, come vi si legge, più 'competitivo' verso l'esterno, a una *profonda sfiducia nella possibilità di rapporti leali e costruttivi tra gli attori politici – i partiti – e le istituzioni in cui essi siedono e che con le loro prassi condizionano, una sfiducia che ha finito, forse inevitabilmente, per improntare di sé anche la fisionomia che il progetto ha assunto nell'esame parlamentare, e che, d'altro canto, convive con la convinzione che la politica è essenzialmente ciò che i partiti politici fanno.*

La relazione di accompagnamento del progetto del Governo ricorre invero al luogo comune, alla 'mitologia' come qualcuno anche di recente l'ha chiamata (Pajno), secondo cui le disfunzioni che ci affliggono sono colpa dei meccanismi istituzionali, in particolare il bicameralismo paritario con la doppia fiducia, da un lato, e l'intersecazione di competenze legislative regionali e statali, con conseguente serie di impacci, veti, dilazioni a un'efficiente azione statale, dall'altro lato. Tuttavia molti, per quanto, e lo so bene, non tutti, sarebbero disposti a convenire che i meccanismi non hanno colpa degli storici, rilevantissimi caratteri che hanno contrassegnato in Italia lo svolgimento della forma di governo, sin dall'epoca statutaria, e si sono riflessi anche sulla forma di stato, regionalista, accolta dalla Costituzione. Questi caratteri sono da un lato la preponderanza dei partiti nella struttura dello stato, degli enti locali, dell'amministrazione, e, dall'altro lato, la permanente difficoltà per il Governo di avere un rapporto leale con la propria maggioranza e l'opacità del rapporto tra maggioranza e opposizione. Di qui un'azione pubblica impacciata e fatta di veti e dilazioni, e fenomeni quali la crisi della legge, l'abuso della decretazione d'urgenza, la sorte eternamente e sin dall'inizio ondivaga e disfunzionale di un regionalismo che confidava nella legge come momento di sintesi politica: *la crisi delle nostre istituzioni rimanda in altri termini alle prassi, alla qualità, alle mentalità e anche al livello della moralità degli attori che le fanno vivere e in non poca misura anche di noi come popolo, come elettorato, come interlocutore e controparte, a vari livelli, delle istituzioni. Rimanda alla nostra storia, e interroga perciò direttamente il diritto costituzionale, non scienza dei 'puri' meccanismi, ma ricerca collettiva intorno ai valori del vivere insieme.*

Quando si scrive o si modifica una Costituzione si mette in campo un'idea di convivenza. Come tutti i termini del diritto anche la parola Costituzione ha molti significati, alcuni connessi al linguaggio comune dove – lo ricorda Mortati all'inizio della sua voce 'Costituzione' – questa parola indica 'come uno è fatto'. Questa consapevolezza racchiude una delle grandi sfide cui idealmente può considerarsi chiamata la revisione costituzionale, quella cioè di innescare un dibattito aperto, sincero, ciascuno dal suo punto di vista, sulle ragioni di uno stato diffuso di sofferenza della vita istituzionale, testimoniato ad esempio dalla crisi della procedura parlamentare, che è in sé un'istanza di legalità, certezza e eguaglianza. Adottando il luogo comune 'è colpa dei meccanismi', il Governo dimostra peraltro di non intendere così il processo di revisione costituzionale. Alcuni autori hanno rilevato che, ricorrendo a quel luogo comune, il progetto potrebbe sembrar volersi alleare con malintesi sentimenti di disaffezione popolare nei confronti delle istituzioni rappresentative nazionali e regionali, onde poterle svuotare senza l'opposizione di un'opinione pubblica che ha perduto la cognizione di come, attraverso quelle istituzioni, passino le libertà costituzionali della Nazione (Salazar). A me pare piuttosto che il ricorso al luogo comune, al fondo autoassolutorio, 'è colpa dei meccanismi' serva soprattutto a dire, *a convincere, che non c'è bisogno, per rivitalizzare e riqualificare la vita istituzionale del Paese, di, quanto meno, affiancare alla rappresentanza politica ulteriori e diverse forme di espressione politica, rappresentanza e integrazione; c'è solo l'esigenza di cercare di individuare meccanismi che riescano a tenere sotto controllo la dinamica maggioranza/Governo/opposizione, non potendosi rinunciare a tenere al centro del sistema la rappresentanza partitica.*

Sfiducia nei confronti dei partiti, ma anche convinzione che non vi può essere politica se non attraverso i partiti, questa coppia ideativa è trascolorata dal progetto del Governo al disegno di revisione che stiamo esaminando, e questo è un effetto del condizionamento, di cui penso vi sia da rammaricarsi, che deriva dall'aver scelto come base del processo di revisione il testo del Governo, il quale in fondo è solo una delle parti in gioco. E' venuta da questa coppia ideativa (sfiducia nei partiti, irriducibile centralità di questi ultimi) la rinuncia, sin dall'inizio, a cercare di investire su meccanismi in grado di fare della seconda Camera un momento di articolazione dialettica rispetto alla rappresentanza partitica e maggioritaria della prima Camera; e da lì viene il limitatissimo investimento nella direzione di un approfondimento degli istituti di democrazia diretta, pur imposto, lo si è notato (Cerrone) da una logica di contrappeso e bilanciamento tanto più necessaria quanto più si aumentano i poteri dell'Esecutivo e del centro; gli istituti di democrazia diretta, invece, sono

rinviati dal progetto a una futura legge costituzionale ma intanto da subito spostati, venendo collocati in una finalizzazione partecipativa alle 'politiche pubbliche', al livello di momenti del procedimento amministrativo. Il progetto sembra voler dire che la politica è quella che passa dal circuito fiduciario, cioè nel nesso maggioranza governo, abbassando qualità e quantità delle espressioni di politica che possono prendere corpo altrove e altrimenti.

2. Così il Governo viene armato di nuovi poteri contro la propria maggioranza, in primo luogo, poi contro l'intero corpo rappresentativo della Nazione e, infine, spogliando le Regioni di competenze, contro il sistema politico regionale (che è un'espressione del sistema dei partiti nazionale). Dopo l'esame parlamentare il progetto di revisione si conferma nel senso di voler dotare il futuro Governo, oltre alla serie vastissima, a giudizio di molti già oggi eccessiva in quantità oltre che pessima in qualità, di poteri di cui dispone (per come formalmente disegnati dalla Costituzione e poi gonfiatisi nelle prassi, vale a dire la decretazione d'urgenza, la questione di fiducia, i maxi emendamenti, la procedura d'urgenza), nuovi strumenti, come la legge 'prioritaria' o a data certa, fin quasi a ridurre il rapporto fiduciario a un ruolo di ratifica delle scelte dell'Esecutivo. Intanto, sul versante del Titolo V, le Regioni sono private (o quasi) della competenza concorrente, lo Stato (e quindi il Governo dominus del procedimento legislativo) aumenta le sue competenze esclusive, per cui il Governo non solo ha più poteri ma anche maggiori ambiti materiali in cui esercitarli. Infine gli si affianca, oltre alla Camera 'di ratifica', una seconda Camera (che solo per scherzo si può chiamare Senato dato che l'età per l'elettorato passivo è inferiore a quella della Camera elettiva) senza identità, perché non si sa che cosa i suoi componenti rappresentino, ed essi comunque, essendo le Regioni private di poteri sostanziali, non hanno nulla da difendere, e i loro compiti sono vaghi e scarsi. Mi pare in effetti, ed è un punto che mi sembra di una certa importanza, che lo svuotamento delle autonomie regionali operato dal progetto di revisione, quale oggi lo leggiamo, e che in tanti hanno sottolineato, includa una risposta molto precisa, molto consapevole, ma non altrettanto accuratamente portata a discussione davanti all'opinione pubblica, al problema di come interpretare la struttura regionale dello Stato italiano oggi, e questa risposta è *trasformare il nostro regionalismo, a vocazione politica e partecipativa, in una chiave di multilevel governance rispondente a una idea che nel tempo della globalizzazione tutti i livelli di governo debbano spandere uno stesso indirizzo, per esempio di apertura incondizionata ai mercati, e dove i territori non rilevano come momenti di autogoverno e pluralismo politico ma come fattori della produzione e elementi chiave del controllo della spesa* (Patrino, Bucci). Il risultato, è stato notato, è che interventi infrastrutturali molto invasivi sui territori e nei confronti delle comunità che le abitano potranno essere presi senza il coinvolgimento, tanto meno l'indirizzo, di queste ultime (Pajno): è vero che la giurisprudenza costituzionale del periodo recente è già arrivata a conclusioni simili, ma lo ha fatto in un contesto di emergenza, che il progetto stabilizza. La tesi che muove il progetto, mi pare, è che un'efficienza così concepita, cioè come semplificazione della complessità democratica di un ordinamento pluralista, ci sia imposta se vogliamo essere competitivi nel contesto globale: viceversa io mi chiedo se una tale idea di efficienza non sia apparsa un appiglio per risolvere il problema, eterno, di emancipare il Governo dal condizionamento del versante regionale del sistema dei partiti. *Il prezzo che si paga è la diminuzione degli spazi di espressione delle comunità, che perdono quote importanti di autogoverno in cambio di un Senato che non ha alcun rapporto con esse né alcuna responsabilità nei loro confronti e che è chiamato espressamente a collaborare affinché gli indirizzi del centro possano trovare realizzazione. Si rimane perplessi riguardo al tipo di messaggio civico che questa immagine delle istituzioni trasmetterà, dove quello che conta non è il confronto leale tra i diversi punti di vista e interessi ma l'uniformarsi tutti intorno, o sotto, un vertice.*

La ricerca di un Governo stabile ed efficiente è perseguita togliendo spazi: a una Camera si toglie la fiducia, alle Regioni competenze e canali di espressione politica; i cittadini in questo quadro paiono essere chiamati, più che a concorrere alla determinazione delle politiche, ad esserne i recettori. Non si vorrebbe pagare il prezzo di una contrazione della libertà politica a tutti i livelli per le colpe dei, o

attribuite ai, partiti, o per esigenze di riequilibrio all'interno del sistema dei partiti stesso; che è poi il prezzo di una cocciuta convinzione che rappresentanza e integrazione politica, da un lato, e politica dei partiti non possano essere che la stessa cosa. Non si vorrebbe in altri termini che, nel timore che la politica dei partiti con le sue prassi usuali, esprima i condizionamenti che esprime nei modi che le sono ricorrenti, siano poi gli spazi della libertà politica di tutti a essere sacrificati e le possibilità di rivitalizzazione della nostra convivenza democratica, particolarmente attuali e pressanti da ricercare proprio nel contesto della globalizzazione, non sufficientemente esplorate.

3. Quando si svolge un'attività di revisione costituzionale si inserisce una parte nuova in un testo, ma vorrei dire in un contesto, vale a dire in un sistema e in una esperienza già esistente e con il quale la revisione deve stare in armonia, coi suoi principi fondamentali in primo luogo.

I principi fondamentali della nostra Costituzione non sono affatto sfiduciati nei confronti della democrazia, di cui pure non nascondono le difficoltà, i problemi, le sfide; essi avanzano una ricca idea di pluralismo politico, sociale e istituzionale, scelgono *un principio personalistico che mette le istituzioni a servizio dei cittadini (e non il contrario)*, esprimono una enorme aspirazione di eguaglianza che ha alcune delle sue manifestazioni più profonde nella esigenza di legalità, e giustiziabilità, dell'azione dei pubblici poteri, di ragionevolezza delle loro espressioni e manifestazioni, e dunque di isonomia, cioè di eguaglianza tra governanti e governati.

L'idea di un ordine asimmetrico, in cui c'è qualcuno, un'istituzione tra tutte, che detiene la visione unica del bene comune, dell'interesse generale, è respinta, perché quei fini sono intesi come i prodotti di una ricerca che coinvolge, lealmente, molti attori. E' inutile sottolineare che un modello isonomico di comunità non teme né demonizza i conflitti, non parte dal presupposto che se vi sono vi sono sempre e solo per motivi dilatori e di piccolo cabotaggio.

Quando penso ai principi fondamentali della nostra Costituzione (che spesso riformulano principi generali del diritto meditati per secoli intorno al problema di una convivenza 'giusta': Giuliani; Cerrone), mi chiedo se il progetto di revisione non stia eccedendo i limiti propri della revisione costituzionale nella misura in cui ci consegna un modello di convivenza che, con quei principi, è difficile da armonizzare.

Sono soprattutto tre gli aspetti del progetto, oltre a quelli che ho evocato sin qui, che destano la mia preoccupazione, e che sono altrettanti eccessi cui la sfiducia, che muove il progetto di revisione lo conducono fino a alterare, in prospettiva, il senso di istituti basilari della nostra convivenza democratica.

4 (i). Penso intanto alla formulazione, passata identica dal progetto del Governo alle letture delle Camere, per cui la Camera dei deputati *esercita la funzione di indirizzo politico*" (art. 55 nuovo testo). Sono certa che questa scelta intenda solo rafforzare l'idea che la Camera dei deputati è l'unica titolare del rapporto fiduciario, ma appunto, vi è un eccesso di zelo, un eccesso della preoccupazione di ribadire la conquistata emancipazione, del Governo, dalla necessità di avere la fiducia di una seconda Camera, che può rivelare, domani, implicazioni su cui forse non si è sufficientemente meditato. La funzione di indirizzo politico, qualunque cosa sia (e tanto se ne è discusso e studiato), è certamente qualcosa di molto più ampio e sotto certi versi più impalpabile del rapporto fiduciario, e scorre lungo il circuito democratico. Nominando la funzione di indirizzo politico come spettanza della sola Camera elettiva (mentre semmai sarebbe funzione del Governo, ed in realtà è quanto meno di entrambi, nel suo nucleo più denso) questa nuova formulazione crea molta confusione. Indirizzo e controllo sono funzioni che si 'ibridano' (Carnevale), dobbiamo implicare, dalla riserva alla Camera elettiva della funzione di indirizzo, un restringimento significativo del tipo di controllo che la Camera seconda, priva della funzione di indirizzo, potrà svolgere (dobbiamo cioè immaginarci un presidente del piccolo senato che dice onorevoli senatori di questo non si può parlare e neanche di quello, perché ricade nel programma di governo)? Ma allora di che cosa si parlerà quando si fanno le proposte di modifica? Alla seconda camera è stato negato il potere di inchiesta, perché incide sull'indirizzo politico: conserverà i poteri di

interrogazione e interpellanza, i quali non si vede su che cosa altro incidano? La dottrina ha sottolineato che se una seconda camera senza rapporto fiduciario ha da essere è per portare un diverso, ulteriore livello di integrazione politica (Luciani): come giocherà, invece, un eventuale intendimento stretto della riserva alla sola prima Camera della ‘funzione di indirizzo politico’? Di più: anche considerate le caratteristiche di fondo del progetto che richiamavo poco sopra, la riserva alla Camera della funzione di indirizzo politico suscita il timore che la politica venga a poco a poco, ma sempre più, narrata, rappresentata all’opinione pubblica e dunque intesa come una attività ristretta al circuito partiti politici-istituzioni, e cioè come cosa propria di esso, aggravando così la tendenza diffusa oggi nell’opinione pubblica a disinteressarsene. Questo rischio si profila anche considerando l’attenzione, troppo scarsa, riservata dal progetto ai meccanismi di democrazia diretta, cui mi riferivo sopra.

**5 (ii).** Un secondo ordine di problemi insorge dalla scelta di porre nell’ordinamento, col nuovo Senato, un organo del quale non si capisce a chi risponda, perché i nuovi senatori, estranei al circuito democratico, non sono responsabili né davanti all’elettorato, né davanti ai Consigli che li eleggono, i quali non possono né revocarli né dar loro direttive, data la scelta di rinunciare a qualunque strumento potesse garantire distinzione e autorevolezza del nuovo Senato davanti alla Camera, come il mandato imperativo, il voto di delegazione e la composizione del Senato per gruppi territoriali (D’Atena), e, in genere, alla ricerca di qualunque meccanismo in grado di istituire nel nascente Senato il senso di un proprio ruolo distinto rispetto alle logiche maggioritarie e partitiche della prima Camera. Il timore (perché sempre dalla sfiducia si parte, e i suoi costi si pagano da ogni parte del progetto) di crearsi impacci, ha apparentemente fatto sì che soluzioni che potevano fare del nuovo Senato un tentativo di rivitalizzazione del pluralismo politico e istituzionale, e di riqualificazione della dialettica politica, non siano state neppure discusse. Ne esce un Senato composto da soggetti che vengono dal mondo dei partiti e da lì, inevitabilmente, ma irresponsabilmente, ispireranno le loro decisioni – la *deminutio* dell’autonomia regionale che ne deriva è addirittura peggiorativa di quanto non fosse nel progetto del Governo ed è stata da molti notata. Veramente non si comprende, sia detto incidentalmente, perché si ritenga il nuovo, piccolo Senato, degno della prerogativa sovrana della verifica dei poteri, pure tanto discussa e non da oggi e che sarebbe stato forse bene, semmai, togliere anche alla Camera (Carnevale), così come non si comprende perché ai nuovi senatori venga offerta la garanzia dagli arresti; giustamente alcuni si sono chiesti a che titolo questo Senato debba partecipare, sempre, alla legislazione costituzionale (Morrone). Questo mi conduce al disinteresse dimostrato dal progetto nei confronti del problema di come rivitalizzare il carattere garantistico del procedimento di revisione costituzionale, già oggi, secondo molti, indebolito dalla struttura maggioritaria del sistema politico; è un disinteresse che preoccupa perché appare sintomatico di una più generale tendenza, che pervade il progetto, a flessibilizzare la Costituzione in nome di una sorta di permanente adattabilità (è da credere) al nuovo paradigma (“le riforme”) avanzato da una integrazione sovranazionale che negli ultimi tempi si è specificata come condizionamento esterno delle decisioni nazionali. Una simile tendenza a flessibilizzare la costituzione in nome dell’adattabilità a interessi preminenti che non ammettono limiti (e che ha portato qualcuno a definire ‘ottriate’ le nuove competenze regionali: Scaccia, ma anche: Caretti), cioè in parole povere a nullificare l’idea di superiorità/rigidità della Costituzione è espressa anche dalla clausola di supremazia. Essa, dato il modo in cui è formulata, ha suscitato tante preoccupazioni come possibile insindacabile clausola ‘vampiro’ (D’Atena) e, soprattutto, esprime l’idea di un potere naturalmente illimitato. Il progetto ci presenta dunque vesti del potere (l’irresponsabilità, nel caso del Senato, l’illimitatezza-insindacabilità, nel caso della clausola di supremazia, la dotazione di privilegi come la verifica dei poteri e l’improcedibilità che non si spiegano con il pregio costituzionale delle attribuzioni esercitate, di nuovo nel caso del Senato) che cozzano contro i principi basilari di una democrazia costituzionale e non a caso vanno insieme a un affievolimento delle garanzie di rigidità della Costituzione.

**6 (iii).** Infine, il progetto emana una carenza complessiva di ragionevolezza (Cerrone) per l'assenza di investimento nella ricerca di momenti di contrappeso alle nuove dimensioni del potere dell'esecutivo, cui mi sono già riferita. Giustamente è stato anche notato (D'Amico) che assegnare un termine, oltretutto breve, specialmente per un Senato di "doppiolavoristi", e sempre uguale per ogni progetto di legge, per l'elaborazione delle proposte di modifica, è una scelta che dichiara la bassissima qualità che ci si attende dalle prestazioni di questo Senato e contraddice con il dato, di ragionevolezza, per cui i tempi di esame di un progetto molto dipendono dalle sue dimensioni, contenuto, caratteri. Di nuovo misuriamo i costi della sfiducia: per il timore che il Senato possa rappresentare un impaccio, si disegna un procedimento legislativo, e il discorso potrebbe allargarsi alla legge a data certa, sottoposto a termini come un procedimento amministrativo, comunicando, di nuovo, un messaggio altamente squalificante del senso e della funzione della politica e della legislazione.

Bisogna a mio avviso, e in una parola, che il progetto si disancori dal pessimismo che lo incatena e guardi in faccia una realtà che in una democrazia è bella, positiva ed arricchente, e soprattutto vitale: qualunque cosa faccia la seconda Camera, non potrà essere che politica. Lo sforzo dovrebbe essere allora concentrato nel dichiarare, rendere visibile e arricchire la dimensione politica della seconda Camera di una capacità di articolazione e integrazione che affianchi, arricchisca e dunque alla fine sperabilmente migliori l'espressione partitica della rappresentanza.

7. Per cercare di istituire un dialogo costruttivo e un tentativo di cambiamento effettivo rispetto alle costanti problematiche della nostra storia, la revisione costituzionale dovrebbe dunque avere il coraggio di scavalcare il Rubicone che porterebbe a riconoscere e valorizzare uno o meglio più canali di rappresentanza accanto al circuito partitico (l'autonomia territoriale, la democrazia diretta). Non dimostrando questo coraggio il progetto, pur mosso da una finalità efficientista, si affida a meccanismi che potrebbero tradire, e di molto, alla prova dei fatti, la speranza nel loro potere taumaturgico. Devo confessare che io stessa, nel preparare questo intervento, mi sono trovata divisa tra l'impressione che il progetto contenta un eccessivo rafforzamento del Governo, e quella che esso ci rimetterà, o ci lascerà, *mutatis mutandis*, nella situazione che già ben conosciamo, e a chiedermi quale delle due cose giustificasse maggiore preoccupazione. Torniamo per esempio e in particolare sulla funzione di indirizzo politico riservata alla Camera; come ho osservato nel precedente paragrafo 4(i), ciò intende stabilire inoppugnabilmente che c'è una sola sede in cui il nesso fiduciario vale, e con questo rafforzare il Governo; occorrerà però vedere come questa nuova formulazione costituzionale si collegherà ai comportamenti della Camera, cioè della maggioranza, eterna amica-nemica il bisogno e il timore della quale mi pare star alla base delle scelte del Governo proponente. In particolare, occorre tener conto che la nostra Costituzione parla di indirizzo politico in un altro punto, quello in cui dice che il Presidente del Consiglio 'mantiene l'unità di indirizzo politico e amministrativo'. Questa disposizione non è toccata dalla modifica costituzionale, e rimarrà. Un tempo si pensava che essa significasse che, nel Governo, l'organo che elabora gli indirizzi è il Consiglio dei Ministri, oggi sopravvive a dirci che il Governo ha un suo programma e il Presidente del Consiglio ne è il primo responsabile. Domani però, quando a questa disposizione se ne affiancherà una che dice che la Camera – sola - ha la funzione di indirizzo, potrebbe uscirne una strana configurazione, in cui il Governo si scopre comitato esecutivo delle decisioni della Camera, ciò che rimetterebbe il programma a una dimensione assemblearista e le sue sorti agli umori della maggioranza che nella Camera siede. Qualora si ripresentasse, nei futuri scenari, una situazione più che ricorrente nei rapporti politici nel nostro Paese, ossia un Governo sostenuto da una maggioranza infedele, potrebbe per esempio accadere che il Governo solleciti, per una sua proposta, la procedura prioritaria per sentirsi rispondere dalla Camera (dalla maggioranza nella Camera): non ci risulta che sia così, i signori dell'indirizzo politico siamo noi e questa cosa che ora ci portate nel programma non ci stava (del resto nessun programma potrebbe mai prefigurarsi tutte le scelte che un Governo deve fare nel corso di una legislatura).

Sotto questo profilo, la riserva alla Camera della funzione di indirizzo potrebbe anche rivelarsi il primo e più importante contrappeso al Governo e ai suoi nuovi poteri. Per quanto la riforma di contrappesi abbia bisogno, c'è da chiedersi se sia questa la soluzione migliore per individuarli. Siccome i congegni e i meccanismi possono esser modificati, ma le prassi e le mentalità molto meno, e siccome il nostro sistema dei partiti ha le caratteristiche note (difficile coesione delle maggioranze, opacità dei rapporti tra maggioranza e opposizione), la riserva alla Camera della funzione di indirizzo potrebbe essere la condizione che, non si sa quanto consapevolmente, vuol garantire che tutto cambi affinché nulla cambi. La Camera non potrebbe mai più essere accusata di aver tradito le indicazioni dell'elettorato, che compete solo ad essa tradurre, appunto, in indirizzo, e l'idea che il maggioritario rafforzi le indicazioni del corpo elettorale dimostrerebbe tutta la sua ingannevolezza. L'esperienza che abbiamo alle spalle rende non implausibile immaginare che il Senato potrebbe acquisire un ruolo politico che oggi la riforma vorrebbe sottrargli: non però per far valere interessi e visuali distinti e dialettici rispetto a quelli della rappresentanza partitica, ma solo in funzione di contrasti interni alla maggioranza. Irresponsabile e in cerca d'autore ma pur sempre composto da uomini e donne di partito, oltretutto non sottoposto a scioglimento, forte di privilegi, unico organo permanente nella sfera politica (Olivetti) il nuovo Senato potrebbe scoprire di avere delle carte infilandosi nel gioco eterno di slealtà della maggioranza e di opacità del rapporto maggioranza e opposizione. Modificazioni della forma di governo possono avvenire in via di prassi, lo dimostra l'esperienza di molti Paesi, e del nostro. E al quadro andrebbero aggiunte le novità del procedimento legislativo. Esse potranno da un lato creare disfunzioni significative (è da vedere come, in un sistema abituato da trent'anni a legiferare per maxi emendamenti unificati da vincolo teleologico, funzionerà il modellino illuministico della legge bicamerale che ha un solo e chiaro 'oggetto' e oltretutto può essere abrogata solo espressamente e da atto dello stesso tipo): nel contenzioso che potrebbe nascerne (Ruggeri) mille ricatti politici possono crescere.

**8. Concludo.** Oggi, alla terza lettura, la relazione della Presidente Finocchiaro rileva che del nuovo Senato, centro motore e cuore della riforma, non si comprendono bene la natura (rappresentativa delle autonomie? Politica?), dunque le funzioni (di controllo? Attive?). Questa incertezza ha un grande valore sintomatico, essa rivela, a mio avviso, che l'esame parlamentare svolto sin qui non è riuscito ad armonizzare la ricerca di efficienza, che ispirava il Governo proponente, con il modo in cui in sessant'anni di vita democratica ci siamo abituati, non solo in questo Paese, a ragionare delle istituzioni, dei fini cui assolvono; disorienta la scarsa capacità del progetto di indirizzarsi costruttivamente alle costanti problematiche della nostra vicenda politico-costituzionale. La ricerca dell'efficienza, pur non sempre perseguita in modo convincente, come ho appena detto, appare nel progetto che oggi leggiamo coniugata in un modo non sempre felice con le premesse di una costituzione democratica, che impone la legittimazione dal basso, la responsabilità e la controllabilità del potere; il rispetto, la cura e la dignità nei confronti della vita politica e degli atti in cui si manifesta; e soprattutto un approccio ragionevole ai problemi della convivenza, e cioè attento alla congruità tra obiettivi e mezzi, tra le regole e la natura delle cose regolate. Sono, a mio giudizio, i lasciti dell'atteggiamento di sfiducia, che muove l'immaginazione iniziale del progetto, e che è, alla fine, sfiducia tanto nei confronti della capacità di una democrazia rappresentativa a base pluralistica di ben funzionare, quanto nei confronti delle risorse di uno sguardo consapevole dello spessore, prima di tutto storico, dei problemi e delle caratteristiche che accompagnano da gran lunga la nostra forma di stato e di governo. Tutto ciò mi pare offrire motivo sufficiente per concludere che il Senato possa, anzi debba, sentirsi autorizzato a soffermarsi su una riflessione molto più ampia di quella che il presente stadio del procedimento imporrebbe.

### **9. Risposta alla domanda dell'On. Pres. Finocchiaro**

*Durante la discussione, l'On. Pres. Finocchiaro ci ha invitati a pronunciarci sulle possibilità di intervento offerte al Senato in questa fase, tenuto conto della regola della doppia conforme e del significato politico del problema.*

Penso di avere risposto alla domanda posta dall'On. Pres. Finocchiaro sulle possibilità di modifica del progetto di cui il Senato dispone nell'attuale fase del procedimento con le osservazioni fatte nella parte conclusiva della mia memoria. Sottolineo tuttavia che il meccanismo della doppia conforme, pensato per il procedimento legislativo ordinario, presuppone che una medesima, e coesa, maggioranza, lavori nelle due Camere: esso indica un metodo che, nei casi in cui è vera quella premessa, è razionale. Ogni qual volta quel meccanismo sia esposto a ripensamenti, e a meno che essi non siano imposti da fattori del tutto esterni ed oggettivi, significa che la premessa politica della navette è incrinata: *la crisi del procedimento rimanda a una crisi della decisione, nel senso della volontà politica che sostiene il provvedimento*. Piuttosto che interrogarsi sull'elasticità della clausola dell'art. 104 del regolamento, occorrerebbe dunque, quando la navette entra in crisi, interrogarsi sui problemi politici che ne sono il fondamento: è un ambito nel quale, evidentemente, il parere di studiosi ed esperti non può entrare.

Quanto premesso sul senso della navette e della doppia conforme assume un senso di particolare importanza e gravità quando si sia all'interno di procedimenti di revisione costituzionale, i quali non dovrebbero essere confusi con l'indirizzo politico di maggioranza. Non bisogna dimenticare che invece, purtroppo, l'attuale progetto di revisione origina da un progetto del Governo. Vi è dunque la possibilità di confondere la sorte del progetto con quella dell'esecutivo in carica o dell'intera legislatura. Non credo che sia corretto piegare la regola della doppia conforme, nel procedimento di revisione costituzionale, fino a farne un modo per sorreggere la legislatura, o per garantire al progetto un esito fortunato al momento dell'eventuale sottoposizione al referendum popolare. Lo scostamento dalla doppia conforme sarebbe benvenuto solo se rappresentasse una serena, per quanto tardiva, presa d'atto della necessità di dividere le sorti della revisione da quelle della maggioranza e una occasione per ripensare in maniera più corale i contenuti della riforma. Non si dovrebbe allora trattare, però, nemmeno di un Senato che opera nei limiti più o meno ampi della doppia conforme ma che interviene con un chiaro e dichiarato intento di ripensare più profondamente, dunque far ripartire, il progetto di revisione.

#### **10. Risposta al quesito del Senatore Endrizzi**

*Durante la discussione il Senatore Endrizzi ha posto domande inerenti l'obiettivo della riforma della Costituzione oggi in corso, che, concorrendo con la modifica in senso maggioritario della legge elettorale per la Camera (Italicum) potrebbe apparire quello di impedire a una o più formazioni politiche di partecipare alle modifiche della Costituzione.*

Nelle sue Istituzioni di Diritto pubblico, la cui ultima edizione risale al 1975, Costantino Mortati dedica pagine ricchissime alla trasformazione del regime in Italia dalla monarchia liberale al fascismo alla costituzione repubblicana (fino al momento in cui egli scriveva), per osservare che tali e così consistenti trasformazioni a livello ordinamentale non hanno impedito il manifestarsi di fortissime continuità, dovute soprattutto all'identità della classe dirigente, delle sue mentalità e delle prassi e delle culture di cui era portatrice. Gli autori della nostra Costituzione sono stati i partiti politici che sedevano in Assemblea Costituente, e le prassi e le modalità proprie del nostro sistema dei partiti hanno condizionato fortemente l'intonazione e il funzionamento delle nostre istituzioni, in particolare per effetto delle caratteristiche, cui ho fatto riferimento nella mia memoria, risalenti alla difficile coesione delle maggioranze e all'opacità dei rapporti tra maggioranza e opposizione. Nonostante la molto enfatizzata crisi del 1993 (e dintorni), il sistema dei partiti attuale è in larga parte in continuità con quello che ha caratterizzato l'esperienza repubblicana, sebbene importanti trasformazioni si siano manifestate. Queste sono: l'affermarsi di una concezione personalistica della rappresentanza politica; il delinarsi sempre più marcato del processo di integrazione europea, o, in senso più largo, sovranazionale, che tende a esprimersi come condizionamento dall'esterno, e attraverso gli esecutivi, delle politiche nazionali (le trasformazioni della forma di governo e di stato discendenti dalla globalizzazione sono state analizzate da Gallino); l'emergere, in Italia e altrove, di



nuove formazioni politiche che sono avvertite, da quelle tradizionali, come contestative e asimmetriche.

Sulla base di queste considerazioni può essere non priva di fondamento l'ipotesi che le forze politiche 'tradizionali', avvertendo tra di loro affinità che travalicano il rispettivo schieramento sullo scacchiere politico, si sentano portatrici di interessi comuni a porre in essere una configurazione istituzionale che assicuri loro la conservazione del potere, per ricorrere a questa generica espressione, e, nonostante la perdita di rappresentatività dal basso (derivante dal crescente astensionismo sommato all'operare di meccanismi elettorali ipermaggioritari), ne consolidi la capacità di essere interlocutrici degli indirizzi provenienti dall'alto e dall'esterno.

Riprendendo dunque l'analisi di Mortati che ho citato all'inizio di questa mia risposta, la presente riforma costituzionale potrebbe dunque essere intesa come un ulteriore passaggio della nostra storia politico-istituzionale che vede una classe politica e di governo cercare di mantenere la propria continuità pur attraverso consistenti trasformazioni ordinamentali, o anche grazie e per mezzo di esse.

### **11. Risposta al quesito del Senatore Crimi**

*Il Senatore Crimi pone domande sul meccanismo dell'intesa tra il Presidente della Camera e quello del Senato, previsto dalla riforma come strumento per la risoluzione di eventuali conflitti di competenza tra le due Camere, chiedendosi chi potrebbe sollevare il conflitto di competenza e se questo strumento potrebbe alla fine risolversi in un ulteriore rafforzamento della maggioranza internamente alle due Camere, e di compressione dei diritti delle minoranze / opposizioni (a). Si domanda anche come potrebbe operare, ai fini della durata in carica dei senatori consiglieri e sindaci, il meccanismo della sospensione (legge Severino), non contemplato dal progetto di revisione (b). Esprime dubbi su un organo, il nuovo Senato, non sottoposto a scioglimento, dunque permanente (c).*

(a) Il ruolo che il nuovo Senato svolgerà non è certamente del tutto definito dalle norme che lo concernono, e non potrebbe esserlo neppure se queste norme fossero più chiare e coerenti di quanto non lo siano adesso. Infatti la conformazione di un organo costituzionale è ampiamente condizionata dalle prassi, e dal ruolo che gli altri attori operanti intorno e dentro di esso (l'altra Camera, i partiti, i rappresentanti delle Regioni, gli organi interni delle nuove Camere, ecc.) assumeranno. Come ho detto nella mia esposizione, l'estrazione partitica dei rappresentanti che siederanno in Senato, considerata sullo sfondo delle costanti della storia politico-istituzionale del Paese, può giustificare l'ipotesi che il Senato, sia pur all'interno e nei limiti delle funzioni oggi attribuitegli, possa finire per giocare un ruolo il cui senso si spende in relazione agli equilibri politici della prima Camera, vuoi volto al rafforzamento di questi ultimi, vuoi di ostacolo e interdizione, negli spazi lasciati aperti o creati dall'eventuale sfaldamento, litigiosità o fragilità della maggioranza, e da quelli, connessi, di trasversalità o transfugismo delle opposizioni.

Aggiungendo a questo scenario la maniera complicata in cui è disegnato il nuovo procedimento legislativo e il fatto che anche le altre attribuzioni del Senato si svolgono sempre in concorso con l'altra Camera non è improbabile che conflitti di competenza sorgano, domani, ad ogni passo. Per questo motivo il legislatore di revisione costituzionale prevede un rimedio costituito dall'intesa dei Presidenti. E' chiaro il rilievo politico di questo strumento, specialmente laddove gli scenari che immaginavo poco sopra dovessero prendere corpo.

Per quanto ciò sia di difficile immaginazione, la delicatezza del potere di intesa attribuito ai presidenti delle Camere dovrebbe essere l'argomento finale che, aggiungendosi a tanti altri nascenti dall'attuale configurazione del Presidente d'Assemblea parlamentare (ad avviso della dottrina divenuto un organo eccessivamente sbilanciato per poteri, che esercita nell'interesse della maggioranza), dovrebbe convincere per l'indefettibilità di una accurata revisione dei meccanismi di elezione del Presidente e sulla conformazione dei suoi poteri: la figura dovrebbe tornare ad essere la prima e principale garanzia delle opposizioni e delle minoranze. I nuovi regolamenti dovrebbero altresì prevedere che il Presidente del Senato e della Camera, incaricati di stipulare l'intesa,

ricevano un mandato votato dalle rispettive Camere a maggioranza qualificata, cioè includendo nella misura più ampia possibile la volontà delle minoranze e dell'opposizione. Il progetto di revisione avrebbe dovuto a mio avviso dimostrare più attenzione a queste esigenze.

Davanti a meccanismi come l'intesa tra i Presidenti la sola speranza affinché essi non si traducano in strumenti per conculcare lo spazio del dibattito politico è la lealtà delle parti. La maggioranza già enormemente guarentigata dovrebbe compiere ogni sforzo per restituire pari dignità alle minoranze e alle opposizioni.

Nello stato attuale delle cose, però, e purtroppo, il meccanismo non va esente dal sollevare previsioni pessimistiche. Non avere ben risolto le attribuzioni del Senato, in particolare l'aver improntato le competenze legislative ad una divisione per materia, dando adito a molti momenti di conflittualità, potrebbe rivelarsi una condizione capace di premere oltre il sopportabile sul meccanismo dell'intesa facendone una forzatura del consenso e della dialettica politica e tra le istituzioni.

(b) Quanto alla mancata menzione degli effetti della sospensione ex legge Severino sulla durata in carica dei senatori consiglieri e sindaci, posso osservare che, come viene anche da quanto da me già detto nel corso della mia esposizione, considero inopportuno avere attribuito al nuovo Senato la prerogativa della verifica dei poteri. Questa andrà a sovrapporsi alle competenze dei consigli regionali e dell'autorità giudiziaria ordinaria e ciò – sempre considerando sullo sfondo le costanti della storia politico-istituzionale del Paese – molto probabilmente sarà causa di indesiderabili conflitti nonché di conclusioni di dubbia caratura sulla spettanza e la durata del mandato di questo o quel consigliere. L'incerta natura del meccanismo della sospensione e la non chiarezza dei suoi meccanismi di operatività ha già dato luogo a importanti contrasti di giurisprudenza e, specialmente qualora l'istituto dovesse sopravvivere quale lo conosciamo, esso spargerà la sua dote di problematicità e incertezza nel quadro, che a mio avviso già si delinea come molto delicato, derivante dalla attribuzione al nuovo Senato della prerogativa della verifica dei poteri con riferimento a senatori che conseguono questa loro carica grazie al, e a condizione del, conseguimento di un'altra, sulle relative condizioni di incandidabilità, ineleggibilità e irregolarità delle elezioni già sono competenti i consigli regionali e l'autorità giudiziaria.

(c) Se la natura del Senato di organo permanente contribuirà ad assegnargli, nella forma di governo, un ruolo maggiore e diverso da quello che sembrerebbe nelle intenzioni della riforma, solo le prassi potranno dircelo, come osservato anche in relazione al punto (a); anche nella parte finale della mia memoria ho citato la natura del nuovo Senato di organo non sottoposto a scioglimento come un fattore che potrebbe concorrere a una crescita del suo ruolo politico, intersecantisi con equilibri partitici nella prima Camera.

Il quesito mi offre l'opportunità di soffermarmi su un punto che, per motivi di economia, ho tralasciato nella mia memoria, ossia la presenza dei senatori di elezione presidenziale e degli ex presidenti della Repubblica. Condivido l'opinione di molti autori circa l'inopportunità di questa scelta; se proprio queste figure dovevano sopravvivere nel futuro ordinamento, personalmente le avrei collocate alla Camera, non avendo esse senso in un Senato 'rappresentativo delle istituzioni territoriali'. Questi senatori saranno, per legislatura, gli unici titolari di un mandato stabile, mentre, vuoi per via di rinnovi medio tempore di varie consiliature regionali, vuoi per cause singole di cessazione del mandato, senatori consiglieri e sindaci si avvicenderanno con una certa frequenza. Questi ultimi esprimeranno un personale politico poco radicato nell'istituzione e spesso scarsamente a conoscenza dei temi in discussione: durante il tempo richiesto dalla revisione costituzionale, per esempio, molti senatori consiglieri e sindaci potrebbero essere sostituiti tra una lettura e l'altra delle due Camere. Mi chiedo, in questo contesto, se il fatto di essere gli unici senatori permanenti per legislatura non possa finire per influire sul ruolo dei senatori di nomina presidenziale e ex presidenti della repubblica, aumentandone il peso relativo e conferendo alle loro

personalità una importanza politica ben maggiore di quella che oggi le corrispondenti figure rivestono.