

Seminario sul DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE CONTENENTE MODIFICHE ALLA PARTE II DELLA COSTITUZIONE, Roma, LUISS, maggio 2005

Dibattito

Resoconto degli Interventi*

Interviene **Aldo Loiodice**, secondo il quale il quadro generale emerso dalle tre relazioni si delinea molto chiaramente nella sua negatività sotto molteplici profili. Egli si limiterà, pertanto, a segnalare solo alcuni aspetti di dettaglio, peraltro già fatti presente nel corso dell'audizione svolta dinnanzi alla I Commissione della Camera dei deputati.

Ritiene che il testo della riforma risulti poco comprensibile e incongruente in diversi aspetti. In tema di forma di governo, ad esempio, si chiede quale sia, in caso di dimissioni del Governo e di scioglimento anticipato da parte del Presidente della Repubblica, il Governo elettorale, il Governo, cioè, che deve gestire le elezioni. Evidentemente dovrà occuparsene quello dimissionario, perché il Presidente della Repubblica può nominare solo un Premier, che è quello che vince le elezioni. Ulteriore aspetto critico riguarda l'ipotetica parlamentarizzazione delle crisi di Governo in cui il Premier ha un ruolo e dei poteri oltremodo forti sul Parlamento, che si dissolve a suo piacimento. L'ipotesi della sfiducia può poi avere, secondo la dizione letterale, una versione meramente dissolutoria, per cui a seguito di votazione sulla sfiducia si procede allo scioglimento, e una versione costruttiva, interna però alla stessa maggioranza.

Osserva che il testo approvato dalla Camera, modificativo di quello iniziale del Senato, creerebbe un dualismo istituzionale e un monismo parlamentare: mentre con la Camera sussiste il rapporto fiduciario e quindi tutti i rapporti politici vi orbitano intorno, nei confronti del Senato si ha una frattura perché il Senato non ha alcun rapporto col Governo, al massimo può essere spogliato dell'approvazione di una legge di sua competenza. Allora, ne risulta una forma presidenziale sul versante del Senato e parlamentare, ma a premier rafforzato, sul versante della Camera.

In questa dimensione della forma di governo, si ha un parallelo svuotamento di tutti gli altri ruoli, compreso quello dell'elettorato, che non vota su un programma. Si registrano, quindi, vari profili di sfasatura.

Con riguardo alle competenze, ricorda che Labriola ha già ampiamente illustrato i problemi contenuti nel nuovo art. 70, che delinea un sistema a competenza fissa: vi sono infatti la legge camerale, quella senatoriale, quella "collettiva", quella, infine, spostata sulla Camera. Quattro tipi di legge, dunque, senza gerarchia: il sistema delle fonti è basato sulla competenza sia per quanto riguarda gli enti che gli organi che devono esercitare il potere. Per risolvere i problemi di competenza si è ideato il meccanismo della decisione presidenziale o da parte di una commissione paritetica, decisioni, come noto, insindacabili, anche da parte della Corte costituzionale. Osserva che nella precedente versione del testo di specificava invece che la sindacabilità non era consentita in nessuna "sede legislativa", espressione che secondo Loiodice era priva di senso alcuno ma che forse intendeva implicitamente ammettere il sindacato della Corte. Ricorda di

aver sollevato tale problema nel corso della sua audizione dinanzi alla Commissione Affari costituzionali della Camera sortendo però l'effetto dell'eliminazione *tout court* di quell'espressione ("sede legislativa") con conseguente eliminazione della "spada di Damocle" rappresentata dalla Corte.

Un'ulteriore questione riguarda le disparità nell'adozione dei regolamenti delle Camere: mentre si prevede, opportunamente, che il regolamento della Camera sia adottato a maggioranza dei 3/5 dei componenti, *quorum* che consente di tutelare le opposizioni, per il regolamento del Senato, invece, si dispone incomprensibilmente l'adozione a maggioranza assoluta. Peraltro, in relazione al contenuto dei regolamenti, si prevede che quello della Camera debba tra l'altro occuparsi dei diritti delle opposizioni e quello del Senato dei diritti delle minoranze (ovviamente, perché al Senato non si costituisce un'opposizione in senso tecnico). Ma questo che cosa significa? Che l'opposizione va tutelata con una maggioranza qualificata e le minoranze no? E', osserva Loiodice, un'altra incongruenza del testo.

Passando poi a considerare l'art. 117 nella sua formulazione riformata, Loiodice afferma di non comprendere la ragione dell'eliminazione del vincolo dell'osservanza degli obblighi internazionali: che i trattati debbano essere rispettati dal legislatore è infatti cosa acquisita, sia per la dottrina che per la giurisprudenza. Tanto più che nell'art. 120 si prevede che l'intervento sostitutivo "dello Stato" (non più, quindi, del Governo) possa avvenire anche per mancata osservanza degli obblighi internazionali.

Loiodice osserva, in conclusione, che le incongruenze e le incomprensioni del testo - delle quali egli ha potuto rilevare solo alcuni aspetti - avrebbero richiesto un esame più accurato e maggior attenzione e meditazione da parte del legislatore, trattandosi di un testo costituzionale. Loda iniziative come quella odierna dell'AIC che rendono più conoscibile l'opinione degli studiosi, spesso ignorata. A tal proposito lamenta che le numerose audizioni svolte dalla I Commissione della Camera non siano state tenute in considerazione: il testo non è stato migliorato, ma rimane con il suo impianto fisso che non supera le contraddizioni pur ampiamente segnalate dagli studiosi.

Alessandro Catelani ritiene, in via generale, che il vizio di fondo della riforma risieda nella sua estrema vastità: con un solo progetto di riforma costituzionale si vuole infatti modificare l'intera Parte Seconda della Costituzione. I punti oggetto di modifiche sono quindi numerosissimi e ognuno di essi presenta svariati aspetti problematici che si vorrebbero risolvere in un colpo solo e con un unico atto. Il progetto risulta molto ambizioso, e su di esso è difficile convogliare un ampio consenso.

Come problema specifico vorrebbe trattare quello della rilevanza della legge ordinaria statale nell'ordinamento delle autonomie, problema che si riscontra anche nell'attuale Titolo V ma che il progetto di riforma potenzia. Ad esempio, in materia di istruzione attualmente sono previste norme generali statali (art. 117, secondo comma, lett. *n*) accanto alla potestà concorrente regionale; con la riforma, la potestà regionale diviene esclusiva e Catelani sottolinea che viene impiegato un termine che finora, in dottrina, ha avuto il senso di esclusione della legge dello Stato pur permanendo le norme generali statali in materia. E analogamente accade per la sanità: accanto alla nuova potestà esclusiva

regionale si introduce una potestà legislativa statale di emanare norme generali in materia.

Catelani si chiede come si possano conciliare queste contrapposte affermazioni del testo costituzionale, D'Atena ha cercato di offrire delle soluzioni per queste contraddizioni così marcate, ma egli dichiara di non riuscire a risolverle perché sostiene che quando si parla di norme generali si fa riferimento a principi che vincolano, in quanto norme, le regioni. Si chiede allora che differenza ci sia rispetto alla comune legislazione di cornice e ne conclude che quella che viene considerata come la manifestazione più cospicua del potenziamento dell'autonomia regionale, cioè il conferimento di potestà esclusiva in certe materie, in realtà è condizionata dal legislatore ordinario statale che all'atto pratico rende concorrente o ripartita la potestà regionale esclusiva. Ricorda inoltre che le competenze regionali sono condizionate anche dalla determinazione statale di livelli essenziali delle prestazioni, in base alla lett. 1) del secondo comma dell'art. 117 Cost., con una formula che data la sua genericità consente in ipotesi al legislatore statale di vanificare completamente la competenza regionale. E tale formula è stata mantenuta, nonostante tutte le dichiarazioni di potenziamento dell'autonomia regionale. Certo, molto dipenderà dal legislatore statale e non è detto che adotti delle interpretazioni restrittive dell'autonomia regionale, pur potendo farlo.

Sottolinea quindi quanto sia rilevante la legge ordinaria dello Stato nella definizione dell'autonomia delle Regioni e ritiene che sia stato un profilo non sufficientemente inteso dal legislatore costituzionale del 2001, il quale, parificando la legge statale e quella regionale nel primo comma dell'art. 117, voleva invece dare una veste di prestigio alla legge regionale. Molto invece resta rimesso al potere condizionante della legge statale e questo dato si accentua nel progetto di riforma.

In questo quadro si inserisce la problematica della fine del bicameralismo come finora inteso: il fatto che vi siano competenze separate di Camera e Senato crea una serie di problemi, come evidenziato da Labriola. Aggiunge che lo Stato di diritto si basa sul rispetto della legalità, a sua volta incentrata formalmente sulla gerarchia delle fonti normative fissata in Costituzione: in tanto esiste una gerarchia delle fonti come garanzia reale dei diritti dei cittadini, in quanto esiste una qualificazione formale, differenziata delle varie fonti normative. Ora, se viene meno la gerarchia delle fonti per quanto riguarda le leggi ordinarie, che vengono approvate in parte dalla Camera e in parte dal Senato, se si scolorisce questo profilo formale, ecco che tutto il principio di legalità entra in crisi, perché esso si basa anche su questi aspetti formali.

Sempre in riferimento al Titolo V, il progetto di riforma lascia irrisolto il problema dell'autonomia finanziaria regionale, che è senz'altro la nota più dolente di tutta la problematica regionalistica e di trasformazione dello stato in senso federale. Catelani riconosce che ci si trova di fronte a una persistente inattuazione di una norma costituzionale, ciò che porta con sé la contraddizione del potenziamento delle funzioni regionali in un contesto di finanza ancora molto accentrata e di mancato decollo del potere impositivo regionale, vero motore dell'esercizio delle funzioni, con conseguenze sullo stesso autogoverno delle regioni.

Per concludere, ricorda che sulla prospettata forma di governo sono state rilevate

varie criticità, anche se lui ritiene che le linee direttive abbiano una loro validità perché il problema risiede nelle istituzioni rappresentative. Quello della rappresentanza politica è un problema di estrema difficoltà, perché si tratta di far sì che il popolo, il corpo elettorale scelga realmente un proprio indirizzo politico, anche attraverso la scelta diretta del proprio esecutivo. In quest'ottica ritiene che certi istituti, come il presidenzialismo, siano stati a lungo considerati in maniera inesatta: se ne coglie solo l'aspetto di rafforzamento dell'esecutivo ma non la dimensione di maggior possibilità che si dà al popolo di eleggere direttamente degli organi esponenti che ne rispettino l'indirizzo politico, senza intermediari. Osserva che anche la garanzia costituzionale dei partiti non impone necessariamente una forma di governo parlamentare. Vista poi la degenerazione del sistema dei partiti, la cosiddetta "partitocrazia", ritiene che il loro ridimensionamento possa avere il suo significato, in un'ottica pienamente democratica.

Paolo Ridola interviene su due profili relativi, il primo, al metodo per affrontare la discussione sul progetto di riforma e il secondo a una questione di merito che riguarda la forma di governo. Ritiene che i due problemi siano comunque collegati perché il compito del costituzionalista di fronte all'intervento riformatore può essere duplice: da un lato segnalarne le aporie, le sviste, gli errori grossolani, in un'ottica che non è solo e necessariamente emendativa o migliorativa ma che consenta anche al costituzionalista di usare i suoi "strumenti del mestiere"; dall'altro si può cercare di ragionare sull'impianto complessivo del progetto di riforma. Sotto questo aspetto, ritiene che vi sia un filo comune alle tre relazioni, che hanno tentato di mettere in luce come su tutte le varie parti del progetto di riforma vi siano degli elementi di continuità con il dibattito svoltosi nei decenni precedenti e che molti dei problemi che affrontati dalla riforma vengono da lontano.

In linea generale Ridola si dichiara d'accordo, tuttavia ritiene anche che ci si trovi di fronte a un progetto nel quale circola un'idea di democrazia sostanzialmente nuova rispetto all'impianto originario della nostra Costituzione, il modello di una democrazia "stagna" – come definita da alcuni. Egli ritiene che tale modello prefiguri la transizione da una democrazia bloccata dalla *conventio ad excludendum*, quale è stata la democrazia italiana per tanti anni della Repubblica, ad una democrazia prigioniera del potere politico della maggioranza, impersonata dalla figura del Primo Ministro. Una democrazia priva degli strumenti di coordinamento e degli equilibri della tradizione parlamentare, e in particolare del parlamentarismo razionalizzato; equilibri che si reggono sulla centralità della mediazione della rappresentanza politico-partitica e che non sono sconosciuti neppure a forme di governo profondamente diverse, quale quella prefigurata dalla Costituzione francese del 1958. E anche se è vero che De Gaulle, nel celebre discorso di Bayeux del 1946, nel tracciare l'ideologia della V Repubblica disegnava il modello di una democrazia in cui il Capo dello Stato assicura l'unità al di sopra delle divisioni dei partiti, è anche ben noto che la geometria variabile secondo cui ha funzionato la forma di governo della V Repubblica - e che secondo alcuni ha rappresentato la vera risorsa della forma di governo semi presidenziale - si è retta anche, molto, sugli equilibri della rappresentanza politico-partitica.

Nel progetto di riforma affiora quindi una democrazia priva degli strumenti di equilibrio del parlamentarismo razionalizzato, e senza neanche i *checks and balances* delle democrazie dualiste di tipo statunitense. E' una democrazia nella

quale manca completamente l'equilibrio tra componenti rappresentative e componenti plebiscitarie, che è una miscela che fa parte delle tradizioni costituzionali comuni in Europa, secondo l'insegnamento di un celebre saggio di Fraenkel. E' invece una democrazia che si regge su un'idea di popolo inteso come unità monolitica e che trova la sua espressione in forme di investitura plebiscitaria piuttosto che una democrazia mobile, conflittuale, non ingessata e fondata sulle articolazioni del tessuto pluralistico della società.

Fatta questa premessa, Ridola interviene su alcuni caratteri della forma di governo. Si dichiara non particolarmente preoccupato per il rafforzamento dei poteri del Primo Ministro di per sé, perché in fondo si tratta di un elemento con cui le esperienze costituzionali del '900 hanno dovuto fare i conti: è una storia lunga e travagliata, piena di elementi di ambiguità, ma sicuramente è un rafforzamento che risponde alla peculiarità delle domande delle società complesse, cui i Governi devono far fronte attraverso l'indirizzo politico. Ciò che trova invece assai preoccupante è che ancora una volta il rafforzamento dei poteri del Primo Ministro sia stato sostanzialmente privato dei contrappesi conosciuti in altre esperienze costituzionali, quei contrappesi che nel sistema britannico risiedono proprio nella forza della rappresentanza politico-partitica e nella Kanzlerdemokratie tedesca nel ruolo forte del Bundestag: non bisogna infatti dimenticare che nel sistema tedesco se il Bundestag è capace di sorreggere una maggioranza non è certo un soggetto istituzionale messo nell'angolo.

Il profilo del disegno riformatore che gli desta maggiore preoccupazione riguarda l'uso del potere di scioglimento, che egli definisce il "pivot" della forma di governo. Ricorda che nella storia dei regimi parlamentari tale potere è stato molto spesso inteso come un fattore di equilibrio e di riequilibrio, mentre nel progetto di riforma viene invece inteso in un'ottica essenzialmente conflittuale: lo scioglimento come arma di lotta del Premier a seguito della richiesta di voto conforme sulle proposte del Governo; lo scioglimento come sanzione successiva ad un voto di sfiducia; lo scioglimento funzionale che permane nell'art. 92, terzo comma, ma che la maggioranza (e solo essa) può paralizzare; lo scioglimento su richiesta del Primo Ministro nel nuovo art. 88, che ancora una volta può essere bloccato solo dalla maggioranza. Si chiede dove sia in tutto ciò la dialettica tra maggioranza e opposizione e che forma di governo sia, quella in cui tale dialettica venga a mancare.

Tralasciando altri aspetti, conclude osservando che questo quadro è reso ulteriormente preoccupante dal fatto di essere privo di qualunque indicazione che venga incontro all'esigenza, ampiamente manifestata dopo la riforma elettorale del 1993, di rafforzamento del sistema delle garanzie, non soltanto sul terreno delle istituzioni ma anche su quello del processo politico che si svolge nella società civile (ricorda esemplificativamente il problema della legislazione sui partiti, le finanze della politica, l'informazione, il conflitto di interessi, e così via).

Se si pensa al panorama offerto dalla storia del costituzionalismo, ci si rende conto di trovarsi di fronte a un progetto che è molto lontano da quegli obiettivi di limitazione del potere che fanno parte della tradizione del costituzionalismo, ma anche dalle linee di legittimazione delle democrazie pluralistiche, che si fondano su una sfera pubblica comunicativa, non ingessata nelle logiche maggioritarie di una democrazia "stagna".

Michele Ainis dichiara di volersi limitare ad alcune osservazioni estranee alle scelte di merito della riforma e di sottoscrivere pienamente quanto da ultimo sostenuto da Ridola.

Dal suo punto di vista, anche ad un esame meramente formale del progetto riformatore salta immediatamente agli occhi l'inosservanza delle regole minime del diritto costituzionale.

La nostra Carta costituzionale era originariamente composta da 139 articoli, i quali, dopo la potatura praticata nella scorsa legislatura, sono diventati 134: 5 sono stati abrogati, altri hanno subito delle robuste iniezioni di parole (ad esempio, l'art. 111 è stato da più parti definito come tipico di un regolamento di condominio). La riforma *in itinere* modifica ora 52 articoli e ne aggiunge 3 *ex novo*.

Ne derivano quattro conclusioni. La prima è nella forza dei numeri: Ainis ricorda in proposito un bel saggio di Jemolo sull'elemento quantitativo nel diritto, secondo il quale vi è una soglia oltre la quale la quantità diventa qualità. E' pertanto assai dubbio che in questo caso abbiamo a che fare con una revisione costituzionale, si tratta di una vera riforma costituzionale e quindi il potere costituito si trasforma sostanzialmente in potere costituente.

La seconda conclusione è che vista in ogni suo aspetto, la riforma degiuridicizza la Costituzione poiché depotenzia gli organi di garanzia: il Capo dello Stato perde il potere di scioglimento; la Corte costituzionale viene lanciata nella mischia della politica, sia per effetto dell'aumento della quota di giudici costituzionali eletti dal Parlamento, sia per il previsto ricorso diretto dei Comuni, che nello scenario più presumibile porterà alla paralisi dell'organo. Contraddittoriamente, poi, si creano delle aree di esenzione dal sindacato costituzionale: richiama i problemi posti dal nuovo procedimento legislativo e osserva che poiché la scelta dei Presidenti delle camere è proclamata insindacabile, si ribalta ciò che dalla sentenza n. 9/1959 la Corte poteva fare, e cioè il sindacato sui vizi formali della legge.

Vi è poi il capitolo della distribuzione delle competenze tra Stato e Regioni, che egli ritiene un assoluto pasticcio e in relazione al quale è assai facile prevedere che in futuro a decidere sarà il diverso peso politico, di volta in volta mutevole, delle autonomie o dello Stato, e che il "tiro alla fune" delle competenze porterà alla rivincita della politica sul diritto.

La sua terza conclusione è che questa riforma non funziona. Non funziona il procedimento legislativo, come già ampiamente illustrato da Labriola, ma secondo Ainis c'è un ulteriore punto critico relativo al Senato federale: esso infatti si compone di un numero fisso di senatori, 252, distribuiti nelle diverse regioni in proporzione alla popolazione e che decadono a gruppi. Se si verifica lo scioglimento anticipato di un governo regionale e se un censimento nel frattempo abbia documentato la crescita della popolazione in quella stessa regione, la regola costituzionale sarà disapplicata, perché o si eleva il numero (che però è fisso) dei senatori o altrimenti non si rispetta il rapporto con la popolazione. Questo aspetto era già stato segnalato nel corso dell'esame della riforma, ma naturalmente nulla è cambiato.

Quarta conclusione: le tecniche di redazione, la scrittura, il linguaggio di questo testo di riforma non hanno assolutamente dignità costituzionale. Il testo è viziato da un'incontinenza semantica davvero disarmante. Val la pena ricordare l'art. 70, che per effetto della riforma passerebbe dall'attuale lunghezza di un rigo a 113 righe e dalle attuali 9 parole a 717 parole, divenendo, da solo, più esteso dell'intera Parte Prima della Costituzione. Si chiede se tutto ciò abbia una ragione e osserva che di certo essa non risiede nel bisogno di chiarire meglio il meccanismo e le procedure ivi previste perché in tal caso sarebbe vero l'opposto: una vecchia lezione di Ludovico Muratori insegnava che quante più parole si spendono in una legge con l'intento di chiarirne il senso, tanto più si realizza l'effetto opposto di renderlo più oscuro. Inoltre leggendo *l'incipit* dell'art. 70, ci si rende conto dell'incomprensibilità di un testo che dovrebbe poter essere letto e capito anche nelle scuole. Per non dire poi dei periodi sgrammaticati, dei salti di punteggiatura, dei pleonasmi: ad esempio, l'art. 72 dice per due volte che il lavoro parlamentare è organizzato in commissioni; in altri casi si riscontrano dei veri slalom linguistici: nell'art. 120 si diceva che la legge statale viene chiamata a dettare principi alle regioni affinché le regioni rispettino questi principi. Ci sono frasi assolutamente cacofoniche, come quella che figura nell'art. 64 dove si menziona "l'espressione del parere" che i Consigli regionali "possono esprimere".

In conclusione, se si pensa che la vigente Costituzione alla fine dei lavori in Assemblea fu sottoposta a letterati e scrittori, come Concetto Marchesi ed altri, per renderne più elegante il testo, di fronte a questo progetto subentra un profondo senso di sconforto.

Massimo Luciani ritiene che non sia stato un caso che tutte e tre le relazioni introduttive abbiano inserito la valutazione della riforma in un contesto più ampio. Ha l'impressione che ciò sia stato necessario per ragioni metodologiche, ma anche, sostiene, perché diverte complicare le cose, mentre questo testo si presta a considerazioni critiche molto semplici. Precisa che il problema non è di ordine politico, non si tratta, cioè, di essere a favore o contro la maggioranza politica che lo ha approvato, ma di fare il proprio mestiere di costituzionalisti e rilevare le molte incongruenze testuali, stilistiche, sistemiche che vi sono presenti.

Chi lo ha preceduto ha inserito l'esame del testo in un contesto più ampio, ricostruendo puntualmente il filo rosso che ha legato lo sviluppo della discussione e della pratica istituzionale nel nostro Paese, ma Luciani ritiene che a questo punto sia preferibile porre, per contestualizzare la riflessione, la seguente questione: come se ne esce? Infatti, quale che sia l'esito di questa riforma, sia che venga votata (e seguita dall'eventuale referendum) sia che non vada in porto, ci si deve porre il problema di come uscirne, innanzitutto perché la questione del sistema delle garanzie dopo il passaggio al maggioritario rimane in piedi comunque. Anche D'Atena, quando alla fine della sua relazione sottolineava questo punto, lo faceva non con lo sguardo rivolto alla contingenza ma in una prospettiva di preoccupata considerazione di un problema del nostro sistema costituzionale.

Per quanto riguarda la forma di governo, Luciani si chiede se sia effettivamente così necessario toccarla. La sua impressione, al contrario, è che proprio le vicende del secondo governo Berlusconi dimostrino con grande chiarezza che il problema

non sono le regole costituzionali ma i rapporti e gli equilibri politici tra le forze di una coalizione. Ritiene che le attuali regole costituzionali consentano al Governo di avere degli strumenti di difesa e che vada meglio meditata l'affermazione di chi sostiene che la nostra non è una forma di governo parlamentare razionalizzata. Gli pare che, come sempre, il problema dell'instabilità dei nostri governi riguardi la *leadership*, ed è un problema che non si risolve con le regole costituzionali, perché non vi è nessun governo che può restare catafratto dalle regole giuridiche se la questione è politica. A suo dire, si tratterebbe piuttosto di applicare con rigore alcune previsioni costituzionali esistenti, quali, ad esempio, le regole sul procedimento legislativo: ritiene bizzarro che non sia stata la Corte costituzionale a mettere in luce l'esigenza di maggior rispetto del principio del voto articolo per articolo e voto finale, e che si sia dovuto attendere il messaggio presidenziale di rinvio di una legge alle Camere. Sottolinea il fatto che indubbiamente i governi hanno abusato di una certa lettura dell'art. 76 della Costituzione, ma non si è vista una reazione da parte della giurisprudenza costituzionale degli ultimi anni che sia stata all'altezza della sfida lanciata dai governi. Inoltre, osserva che i Regolamenti parlamentari sono stati modificati per rendere la macchina più efficiente, ma ciò è accaduto quando col passaggio al sistema elettorale maggioritario in realtà sarebbe stato necessario rendere la macchina più garantista nei suoi diversi aspetti.

Ritiene quindi che le forze politiche dovrebbero presentarsi alle prossime consultazioni elettorali generali con il *gentleman agreement* di non toccare questa parte della Costituzione, trovando invece l'accordo sull'esigenza, che è reale, di rimettere mano al sistema delle autonomie. E ciò non con intenti di riscrittura e di cambiamento radicale bensì in un'ottica di manutenzione costituzionale. E' di tutta evidenza l'esistenza di falle, insufficienze ma anche eccessività nella legge costituzionale n. 3 del 2001 di riforma del Titolo V: materie come professioni, grandi reti, ad esempio, perché mai sono state regionalizzate? E il regionalismo cooperativo, gli istituti di cooperazione dove sono? Occorrerebbe prevedere un impegno comune in questo senso.

Vorrebbe, infine, non doversi porre il problema dell'art. 138 Cost. e gli piacerebbe che le forze politiche comprendessero che le Costituzioni non si cambiano a colpi di maggioranza. Ma dato che così non è, propone di modificare l'art. 138 per rendere più rigida la Costituzione, anche se sembra difficile chiederlo adesso, quando nel 2001 la Costituzione è stata modificata a maggioranza.

Allora, resta in piedi la speranza del *gentleman agreement* di cui sopra, anche se il problema è trovare dei *gentleman*...

Alessandro PACE rileva che stiamo assistendo a una «congiura politico-culturale» ai danni della nostra Costituzione: una congiura potenzialmente analoga, nei risultati, a quella che, intorno all'ultimo quarto del secolo XIX, subì lo Statuto Albertino e in conseguenza della quale lo Statuto fu, da allora in poi, pressoché unanimamente considerato flessibile. Si sostenne allora da parte monarchica - non senza una evidente contraddizione - che, mancando nello Statuto una specifica disciplina della revisione di esso, «i principi regolatori delle altre leggi» dovessero applicarsi alla *lex legum* (sic!). Ciò però consentì a Vittorio Emanuele II e ai sostenitori del «continuismo sabauda» di non accedere alle richieste di istituire un'assemblea costituente, da più parte levatasi in Italia dopo il conseguimento dell'unità italiana.

Ebbene se, in presenza di un sistema elettorale tendenzialmente maggioritario, l'art. 138 Cost. continuasse a restare inalterato in ogni sua parte, la conseguenza sarebbe quella di una flessibilizzazione strisciante anche della nostra Carta costituzionale, una flessibilizzazione che sarebbe tanto più probabile in quanto le modifiche coinvolgessero contestualmente, come appunto nel d.d.l. Berlusconi, oggetti diversi tra loro (devolution, premierato, riforma del Parlamento, composizione della Corte costituzionale ecc.). In questo senso Pace condivide le preoccupazioni espresse da D'Atena nella sua relazione e da Luciani nel suo intervento, entrambi critici del mantenimento della attuale possibilità di modifiche costituzionali a maggioranza; e le condivide anche perché egli non crede nella validità teorica e nella pratica efficacia della dottrina dei «principi supremi», in favore della quale la Corte costituzionale ha fatto molte proclamazioni di principio, ma di cui non ha fatto mai applicazione concreta in presenza di vicende cruciali (e cioè quando avrebbe dovuto farlo), ad esempio nel dichiarare l'incostituzionalità del cd. lodo Schifani per violazione del principio d'eguaglianza (sentenza n. 24 del 2004) .

Pace tuttavia osserva che l'art. 138 potrebbe anche rimanere inalterato in ogni sua parte, qualora i giuristi facessero della «cultura della manutenzione costituzionale» la loro bandiera. Una cultura - quella della manutenzione costituzionale - che, non confondendo la «causa» della rigidità costituzionale con la «previsione» del potere di revisione costituzionale - ha ben chiaro che la finalità del potere di revisione costituzionale non sta nel «fondare» la rigidità bensì nella possibilità di effettuare «modifiche nella continuità»: vale a dire nella possibilità di effettuare modifiche che salvaguardino nel contempo la stabilità delle regole della costituzione scritta e la superiorità di questa nel sistema, e quindi evitino modifiche sconvolgenti. Resterebbe comunque fermo il rispetto della «forma repubblicana» sostanzialmente intesa (vale a dire il divieto di sopprimere quei principi e quelle situazioni giuridiche soggettive che costituiscono la ragion d'essere di una «repubblica»).

Volendo portare avanti questo messaggio in favore della «cultura della manutenzione», che gli sembra non solo teoricamente esatto ma anche politicamente redditizio, Pace suggerisce di verificare cosa sia proceduralmente consentito dall'art. 138 Cost. Ebbene, la tesi da lui ripetutamente sostenuta, è che l'art. 138 consente solo modifiche puntuali ed omogenee, in quanto, essendo la Costituzione autoreferente quanto alla propria validità ed efficacia, solo essa può dettare le regole della propria modifica, e poiché l'art. 138 contempla solo revisioni e non riforme, quest'ultime non sarebbero ammesse.

Per la verità gli è stato obiettato che non sta scritto da nessuna parte, esplicitamente, che le modifiche non possano essere totali e che debbano essere solo puntuali. Ricorda però che Aini, nel suo intervento, ha centrato bene il punto affermando che le revisioni, se non sono puntuali, diventano riforme. Non è infatti un caso che le Costituzioni che ammettono le modifiche disomogenee (alle quali sono parificate le modifiche relative alla forma di Stato e ai diritti fondamentali) prevedano che alla presentazione di siffatte proposte di modifica costituzionale segua lo scioglimento delle Camere del Parlamento e una successiva elezione avente una finalità «paracostituente» (nel tentativo...di giuridicizzare l'esercizio del potere costituente che per definizione è puramente fattuale).

Pace ritiene perciò che l'affermazione vada rovesciata: quando la Costituzione tace, le uniche revisioni possibili sono quelle puntuali e omogenee. Pertanto le riforme totali (e le modifiche disomogenee), per poter essere consentite, devono essere specificamente previste e, anzi, devono seguire un procedimento più rigoroso di quello previsto per le revisioni puntuali.

D'altra parte, che questa sia la conclusione cui si deve pervenire alla luce del nostro art. 138 Cost. risiede, nell'attuale disciplina del procedimento di revisione costituzionale, dalla presenza di quella garanzia «oppositiva» (la possibilità di promuovere un referendum popolare approvativo delle modifiche costituzionali) che D'Atena ritiene non essere di per sé sufficiente, ma che invece, ad avviso di Pace, dimostra la natura squisitamente (e doverosamente) omogenea delle modifiche costituzionali. Infatti, se la Corte costituzionale ha già escluso, nella sua giurisprudenza relativa all'art. 75 Cost., l'ammissibilità di referendum abrogativi su quesiti disomogenei (perché un siffatto referendum vulnererebbe la libertà di scelta dell'elettore), a maggior ragione ciò deve valere per il referendum popolare sulle leggi di revisione costituzionale. D'altra parte, come osservava poco prima Catelani, la riforma Berlusconi riguarda una tale serie di temi importanti e tra loro diversi, che è impossibile ritenere che la generalità dei cittadini possa esprimersi su di essi allo stesso modo, potendo l'elettore essere favorevole ad alcune modifiche e contrario ad altre.

L'altra critica abitualmente mossa alla tesi della doverosa puntualità delle modifiche costituzionali è, che se si volesse procedere ad una riforma costituzionale di ampio respiro, la doverosa omogeneità di contenuto delle singole proposte di modifica potrebbe determinare una riforma intrinsecamente incoerente. Ma, rileva Pace, questa critica contiene una petizione di principio perché dà per presupposto ciò che invece dovrebbe dimostrare, e cioè che la nostra Costituzione possa essere contestualmente modificata in più parti. Del resto, conclude Pace, la Costituzione USA costituisce la dimostrazione migliore di come una costituzione possa vivere felicemente per più di 200 anni, pur essendo stata puntualmente modificata da emendamenti aventi specifici oggetti. La coerenza delle varie modifiche apportate nel tempo è stata cercata (e perseguita) a livello interpretativo, come del resto, da che mondo è mondo, accade per qualsiasi tipo di legge.

Gaetano AZZARITI afferma che il susseguirsi delle relazioni e degli interventi ascoltati nella giornata odierna, gli ha fatto sorgere la domanda sul come si sia potuti giungere fino a questo punto, se è vero che sono pochi i costituzionalisti, anche di diverse sensibilità, che sostengono questa riforma costituzionale e la valutano in termini positivi. La domanda che egli si pone non riguarda, evidentemente, la sfera del politico, non riguarda cioè le (ben note) ragioni politiche che hanno condotto a tale situazione: in questo contesto accademico la domanda deve tradursi nell'altra, più delicata, che porta a interrogarsi sulle responsabilità dei giuristi per questa situazione generalmente considerata critica. Ricorda in merito la riflessione autocritica che da tempo sta compiendo Gustavo Zagrebelsky, che imputa al silenzio dei costituzionalisti una qualche responsabilità nelle vicende del passato. Un'altra concorrente ragione è da rinvenirsi nell'irrelevanza cui è condannato il ceto dei costituzionalisti, poco ascoltato dal sistema politico. In ogni caso rimane utile continuare a riflettere sulla domanda di fondo: come siamo giunti fin qui?

Ad essa, poi, può aggiungersene un'ulteriore: come manifestare con coerenza ed incisività il proprio dissenso al progetto di revisione, in una situazione come quella attuale? Diverse ipotesi sul "che fare?" sono state già avanzate da chi è intervenuto a questo Convegno, ma egli ritiene che esse non siano tra loro omogenee ed inoltre ognuna di esse incorre in qualche difficoltà ulteriore determinata dal logoramento della situazione di fatto. Antonio D'Atena, ad esempio, ricordava come fosse importante, per ribadire il ruolo della Costituzione come legge non di parte, riflettere sul ruolo dell'art. 138, richiamando la proposta di innalzamento dei quorum necessari per la revisione costituzionale. Azzariti condivide pienamente la necessità di riaffermare il principio che le revisioni costituzionali non devono essere "di maggioranza", se si vuole evitare il "pericolo mortale" per il costituzionalismo democratico moderno, che ogni maggioranza riscriva la "sua" costituzione, sicché ogni legislatura verrebbe compromessa dalla "questione" della revisione della costituzione, sfumando, fino a confondere, i distinti piani della normazione ordinaria (e contingente) e quella relativa ai principi costituzionali (estranei alla disponibilità delle maggioranze politiche accidentali). Ciononostante, si chiede se non sia tardi per avanzare l'ipotesi richiamata da D'Atena, rischiando di "chiudere la stalla quando i buoi sono scappati". Intanto perché già alcune ampie modifiche del testo costituzionale - come quella del Titolo V - sono state (malamente) realizzate, ed hanno bisogno di evidenti interventi di correzione: l'innalzamento del quorum li renderebbe più difficili. Se poi dovesse passare la riforma attualmente in discussione in Parlamento, occorre riflettere sul fatto che il successivo innalzamento del quorum porterebbe a sostenere, rendendo difficilmente modificabile, una situazione che non piace affatto, assegnando un surplus di rigidità ad un sistema costituzionale ritenuto dai più regressivo e mal congegnato, nonché approvato da una maggioranza parlamentare ristretta.

D'altronde, l'ipotesi di accentuare la rigidità contrasta con l'altra ipotesi, sostenuta in precedenza da Alessandro Pace, che auspica l'abbandono delle proposte di "grande riforma" di intere parti della Costituzione, per adottare la diversa cultura della "manutenzione costituzionale": se innalziamo i quorum, rendendo più impegnativa ogni modifica (puntuale o complessiva che sia) della Costituzione, non si favorirà certo la manutenzione.

A proposito di quest'ultima proposta, Azzariti, aggiunge di avere qualche perplessità legata - anche in questo caso - alla situazione di fatto ed allo stato di logoramento in cui versiamo. Infatti, osserva Azzariti, una cultura della "manutenzione costituzionale" - a differenza di Paesi quali la Germania, ma anche gli USA - in Italia non c'è mai stata. Non può dunque pensarsi possa imporsi in una situazione tanto compromessa qual è l'attuale. In caso, allora, si tratta di lavorare sui presupposti per creare tale cultura.

Ma allora, più che alla mera manutenzione, è forse necessario impegnarsi a sostenere la "cultura costituzionale" tout court, se si ritiene che sia essa nel suo complesso ad uscire indebolita dalle vicende politiche, istituzionali e sociali degli ultimi anni. Lavorare sui presupposti culturali della crisi della Costituzione è molto importante, e in fondo tanto il "patriottismo costituzionale" quanto la "lotta per la Costituzione" (che esprimono bene l'esigenza di un impegno culturale "forte" nell'analisi dei costituzionalisti), sono senz'altro prospettive da perseguire, nonché valori etici non negoziabili per chi esercita il mestiere del costituzionalista.

Tuttavia, esprimendo un'ulteriore considerazione, ci si deve anche realisticamente chiedere che risultati possa avere una lotta per la Costituzione in una fase in cui le interpretazioni costituzionali non sono più come in passato tra loro fortemente omogenee, anzi risultano essere sempre più divise. Non vi è più un ceto politico che si riconosce interamente nella Costituzione, ma – di più - non è neppure facile dire quanto ancora ci sia un ceto di costituzionalisti che universalmente vi si riconosca.

Quest'ultima considerazione non deve portare a desistere o ad arrendersi dinanzi alle difficoltà ed alle divisioni, deve invece rendere consapevoli della profondità del lavoro da intraprendere, senza illudersi che si possano imboccare scorciatoie o accontentarsi di soluzioni immediate.

Crede dunque che per poter lavorare su quei presupposti e animare la cultura costituzionale secondo i principi deontologici della missione del costituzionalista, sia necessario mettere in discussione l'intera e lunga stagione della revisione costituzionale per come si è andata affermando in Italia. Richiama in proposito la relazione di Paolo Caretti, che dimostra come il più recente progetto di revisione costituzionale, appena approvato in prima lettura dai due rami del Parlamento, non sia un mostro nato dal nulla, ma abbia una stretta continuità con il dibattito degli anni passati. Concorda pienamente sull'analisi proposta, ma ritiene utile precisare un aspetto decisivo: Caretti ha sostenuto che vi è, sì, continuità ma che comunque questo disegno costituzionale è anche espressione di una rottura, poiché si passa da una democrazia costituzionale a una democrazia di investitura, quella che Paolo Ridola definiva nel suo intervento democrazia "stagna". Azzariti si chiede cosa ciò possa significare, se cioè per contrastare la pericolosa accelerazione impressa dall'ultimo progetto di revisione della seconda parte della costituzione, sia sufficiente auspicare un passo indietro, per tornare alla situazione del 2001, oppure se – riprendendo l'immagine proposta da Caretti – l'"overdose" che è stata assunta nel nostro sistema costituzionale non sia in realtà l'ultima dose di un sistema già compromesso. Se così fosse, se cioè il nostro sistema è da ritenersi non da oggi alterato, allora non basta fare un passo indietro ma bisogna cercare di curare la malattia alla radice.

Chi volesse andare alla radice della crisi dovrebbe riflettere sulle parole d'ordine che hanno segnato la lunga transizione costituzionale non ancora ultimata, sintetizzabili nella formula del "rafforzamento dell'efficienza e della stabilità": efficienza delle istituzioni e stabilità dei governi. Si tratta di esigenze in sé comprensibili e condivisibili, la cui assolutizzazione ed ideologizzazione hanno però fatto dimenticare ogni altra, finendo per sacrificare oltremodo la cultura dei diritti e delle garanzie; incrinando l'equilibrio necessario tra efficienza e garanzie.

Ed in questo caso la responsabilità della dottrina e del ceto degli studiosi appare massima, poiché se può comprendersi che un sistema politico frammentato e in crisi possa prediligere le ragioni dell'efficienza e della stabilità, al fine di rilegittimare se stesso, non può invece giustificarsi l'avvallo fornito ad un atteggiamento assolutizzante e unilaterale da parte di chi deve valutare e giudicare l'operato del sistema politico, senza integrarsi acriticamente in esso.

Anche sul piano dei "modelli" di Costituzione, qualche utile osservazione può essere proposta. Ritiene che si possa essere tutti concordi sul fatto che si è da ultimo definitivamente passati da un modello di Costituzione condivisa a un

modello di Costituzione imposta, abbandonando il modello di democrazia consensuale, però, anche in questo caso non ci si può nascondere che ciò ha avuto inizio con gli strappi frequenti alla regola scritta nell'art. 138, già ricordati da Caretti: le varie commissioni bicamerali, la riforma del Titolo V, il referendum sul Titolo V non più con carattere oppositivo. La nuova formulazione dell'art. 138 proposto dall'ultimo progetto di riforma razionalizza e porta alle sue ultime conclusioni questo sistema. Egli è convinto che gli esiti siano da temere perché se si giunge a trasformare il referendum da oppositivo a confermativo, eliminando, inoltre, la doppia maggioranza, e quindi la sollecitazione a ricercare maggioranze al di là di quella strettamente politico-governativa, perché tanto il referendum si tiene comunque, si delinea una chiara ipotesi di sistema costituzionale di carattere plebiscitario (con forti venature populistiche). Insomma, col nuovo sistema per cambiare la Costituzione sarebbe sufficiente una maggioranza purché sia, assicurata e favorita da un sistema maggioritario (quindi una maggioranza parlamentare non coincidente con una maggioranza reale), più il consenso del popolo (diventando decisivo, a quel punto, il controllo degli strumenti di comunicazione, e la conseguente capacità di condizionamento e di formazione dell'opinione pubblica).

L'abbandono della cultura delle garanzie è poi del tutto palese se si riflette sugli organi Presidente della Repubblica e Parlamento.

Nei manuali si legge ancora che i due poteri più importanti del Presidente sono quello di nomina e quello di scioglimento. Sul primo, osserva che si tratta di un potere svaporato già nel 1993, con l'introduzione del sistema elettorale sostanzialmente maggioritario, anche se è vero che non è stato completamente sepolto perché, come dimostra la storia recente delle crisi delle maggioranze e del succedersi dei Governi entro una stessa legislatura, anche se sbiadisce subito dopo le elezioni tale potere rivive negli stati di crisi che si aprono durante la legislatura. Con questa riforma, invece, sparisce del tutto, non conservando il Capo dello Stato alcun ruolo di intermediazione in nessun caso di malessere delle maggioranze parlamentari o del Governo.

Sullo scioglimento molto è stato detto, è un potere che passa definitivamente all'esecutivo, alla responsabilità del Primo Ministro. Il Presidente della Repubblica è tagliato fuori anche nell'ipotesi residuale e improbabile di quell'anomala sfiducia costruttiva, prevista nell'ultimo progetto di revisione, in cui la maggioranza in Parlamento riesce a nominare un nuovo Primo Ministro.

Ricorda poi che l'equilibrio tra efficienza e garanzie richiederebbe che a un Governo rafforzato corrisponda un Parlamento rafforzato. E' evidente, invece, che da molto tempo il nostro Parlamento si sta indebolendo e la sua crisi fa tutt'uno con la crisi della rappresentanza. Potrebbe sempre rilevarsi che da tempo – può risalirsi all'inizio del secolo scorso – il ruolo dei Parlamenti sono discussi, ma è anche vero che l'attuale debolezza dei Parlamenti trova le sue ragioni immediate nel passaggio dalla democrazia consensuale degli anni '70, dalla presunta centralità del Parlamento, a una democrazia che si è voluta chiamare "decidente" e che è stata realizzata con un eccesso di zelo tra la XIII e la XIV legislatura. La riforma dei regolamenti parlamentari della scorsa legislatura è significativa dell'affermarsi di uno stile definito avversariale, in cui la garanzia sicuramente importante della formazione della volontà parlamentare si è tradotta in garanzia sui tempi: il contingentamento ha ucciso il dibattito parlamentare.

Sul ruolo del Governo in Parlamento, osserva che da qualche tempo a questa parte si può in realtà parlare di un ruolo del Governo sul Parlamento o fuori dal Parlamento. Basti ricordare l'importanza centrale che hanno assunto le deleghe ed il ritorno ad un uso massiccio ed improprio dei decreti legge. Ormai il ruolo del Parlamento nei confronti dell'Esecutivo si riduce alla resa di pareri al Governo, ciò che nega la dialettica parlamentare, perché il parere, per esser fatto valere deve essere unanime, una dialettica tra maggioranza e opposizione porterebbe a un parere debole e inascoltato.

Con riferimento ai rapporti Stato-regioni, osserva come a un'orgia di federalismo verbale abbia corrisposto l'abbandono della ricerca delle effettive garanzie tra poteri e tra diversi livelli di governo, e ritiene che sarebbe utile e necessario rivedere seriamente e profondamente sulla problematica delle autonomie.

La Corte costituzionale, poi, sta modificando i suoi caratteri più specifici, indotta a trasformarsi in una Corte dei conflitti. Con l'ultima proposta di riforma si finisce per abbandonare, infatti, il modello di una Corte in cui è centrale il processo incidentale e dunque il sindacato di legittimità delle leggi e in cui il guardiano della Costituzione è inteso come guardiano della superiore legalità costituzionale, per assegnare alla Corte il compito principale di guardiano dei conflitti all'interno di un sistema evidentemente confuso, che richiede continuamente l'intervento di un risolutore delle contese tra poteri o tra enti dello Stato apparato.

Massimo Carli solleva alcuni problemi che ritiene utili non dimenticare in sede di dibattito sul tema.

Innanzitutto, ricorda che D'Atena ha giudicato positivamente la diminuzione delle cause di scioglimento del Parlamento quando il Presidente viene meno: morte e impedimento, infatti, come noto non costituiscono più cause di scioglimento automatico. Secondo Carli però non ci si può accontentare di ciò: per la sua esperienza di conoscenza diretta delle assemblee regionali e comunali, ritiene che il *simul stabunt simul cadent* sia stata un'esperienza sbagliata poiché finisce col cancellare l'assemblea rappresentativa. Il consigliere regionale, infatti, non ha alcuno stimolo ad esercitare la sua funzione di controllo sull'esecutivo: qualora, infatti, questa desse esiti negativi circa l'operato del governo, il consigliere preferirebbe non portarla alle estreme conseguenze, perché significherebbe per lui stesso "andare a casa". Ritiene allora che il *simul* vada cancellato a livello locale, regionale e anche per il Parlamento, e sostituito con qualcos'altro, perché comunque la stabilità dell'esecutivo è necessaria e dà valore aggiunto alla democrazia rappresentativa. Non si può infatti negare che gli esecutivi abbiano bisogno di vedersi garantita una durata, senza la quale "galleggiano" e non affrontano riforme che potrebbero essere impopolari. La sua proposta è che si eleggano entrambi (governo e assemblea) e che entrambi durino 5 anni: in tal modo si conferisce stabilità ma si spunta l'arma "ricattatoria" costituita dallo scioglimento automatico.

Bisogna quindi pensare a eliminare la regola del *simul*, non solo a limitarla, perché altrimenti l'assemblea si annulla e la democrazia non può permetterselo. Ricorda peraltro che, sulla carta, il consigliere comunale avrebbe competenze forti: poteri di indirizzo e controllo, il potere di approvare regolamenti, piani regolatori, e così via. I poteri, quindi, ci sono ma non vengono esercitati perché

non sono ritenuti interessanti, non sono il potere che in un sistema politico dà gratificazione e cioè quello di tenere "sulla graticola" il governo per poter, i consiglieri maggioranza, sperare di ottenere un assessorato e quelli di opposizione dare scacco a chi sta governando.

Secondo punto: nella sua relazione D'Atena si riteneva scettico sulla competenza esclusiva delle regioni; secondo Carli non c'è dubbio alcuno che tale competenza esclusiva non possa tagliare fuori le materie trasversali: ricorda, infatti, che anche le regioni speciali nei loro Statuti avevano competenza primaria in talune materie, ma era comunque pacifico che le leggi statali di riforma economico-sociale potessero intervenire e disciplinarle. In altri termini: se oggi il progetto di riforma adopera un termine che nella nostra tradizione giuridica non impediva l'intervento di altri soggetti, gli pare quasi sicuro che le materie trasversali possano entrare nelle quattro categorie di competenza esclusiva regionale che si vogliono introdurre nell'art. 117.

L'ex Presidente della Corte costituzionale, Valerio Onida, in un'intervista al Sole 24ore del 3 maggio scorso ha sostenuto che le modifiche al rapporto Stato-regioni sono apparenti. Carli condivide, e nega l'esistenza di un reale trauma, e ipotizza che anche D'Atena sia d'accordo perché nella sua relazione ha menzionato alcuni punti della riforma che paiono condivisibili.

Ritiene quindi che se anche la potestà esclusiva in fondo non è tale perché sottoposta a limite dei livelli essenziali e delle norme trasversali, non si finirà necessariamente con l'appaltare alle Regioni venti sistemi sanitari o di istruzione diversi, e non c'è da temere un aspetto stravolgente della parte relativa al federalismo.

Quel che a suo avviso va invece criticato in questa parte, è la soppressione del regionalismo differenziato: per vent'anni si è richiesto che le regioni potessero avere un trattamento diverso, perché le regioni *sono* diverse, per territorio, abitanti, tradizioni, ricchezza e cultura, e alla fine è stata soppressa la norma che consentiva di graduare le competenze in relazione alla situazione delle regioni e non in maniera arbitraria, ma con una decisione del Parlamento, a maggioranza assoluta e con le risorse necessarie.

Ricorda che l'alibi con il quale non sono state trasferite ampie competenze nel '72 e poi nel '77 è consistito proprio in questa necessaria uniformità del trasferimento, che si scontrava con le diverse condizioni e capacità di esercizio delle competenze da parte delle regioni: si è detto cioè che le regioni si trovavano in condizioni diverse, procedevano a velocità diverse e se il sistema nel suo complesso non ce la faceva a reggere nuove competenze meglio sarebbe stato non trasferirle. Allora si è "inventato" il regionalismo differenziato, che però poi è stato cancellato per ragioni non comprensibili e comunque sbagliate, anche perché proprio il regionalismo differenziato avrebbe consentito di misurare quell'adeguatezza, ai sensi dell'art. 118 Cost., nello svolgimento delle competenze.

Sul senato federale, ritiene che un Senato territoriale vero in realtà nessuno lo voglia, perché nessun senatore è interessato a rinunciare alla propria condizione; in merito si chiede se sia giusto che soggetti istituzionali rifiutino riforme che tutti reputano opportune solo per paura di perdere il proprio ruolo. La sua opinione,

pur rischiando di sembrare ingenuo, è che la politica dovrebbe essere concepita come un servizio.

Ma quali sono gli elementi che portano a definire questo Senato come territoriale? Il progetto di riforma fa riferimento alla composizione, cosa risibile poiché il numero dei senatori è troppo differenziato tra le varie regioni; un altro meccanismo è la legge elettorale che dovrà garantire la territorialità; un terzo aspetto è la simultaneità dell'elezione, ma Carli si chiede se ciò regionalizzi effettivamente il Senato. La sua opinione è che lo faccia diventare, al contrario, nazionale, privilegiando le problematiche generali rispetto a quelle locali, tant'è vero che se tutte le regioni votassero insieme questo costituirebbe di fatto un'elezione nazionale. Dunque la contemporaneità è anfibologica, può anche darsi che dia un effetto diverso rispetto a quello atteso. Riflette poi sul fatto che il senatore eletto farebbe comunque riferimento al corpo elettorale del collegio che lo ha espresso, e non ai territori, perché non si può ottenere un Senato territoriale prevedendo un'elezione diretta, tant'è vero che il Senato americano non rappresenta realmente gli Stati. L'elezione diretta si porta dietro l'aggancio con il corpo elettorale.

Conclude invitando ad esaminare le faticosissime norme transitorie previste dal progetto di riforma, per effetto delle quali se il progetto venisse approvato entrerebbero da subito in vigore solo l'art 18, sui decreti legislativi, le norme sull'età minima del Presidente della Repubblica, quelle sulle autorità indipendenti, sull'approvazione degli statuti e poche altre cose. Per tutto il resto c'è una gradualità di 5 o 10 anni. Si chiede quindi se non avrebbe più senso mettersi d'accordo su una revisione più possibile e ragionevole, all'interno della quale, a suo avviso, potrebbe rientrare la parte regionale.

Umberto **Allegretti**, con riferimento al tema della forma di governo, dichiara di condividere pienamente l'impostazione data a partire dalla relazione di Caretti, che evidenziava gli elementi di apparente continuità con il passato con una sostanziale e gravissima discontinuità che altera in radice la forma democratica.

Sull'ordinamento regionale, non è invece d'accordo con quanto sostenuto da Carli, e cioè che le norme sulle nuove competenze regionali non sono pericolose, perché pur con tutti gli esercizi interpretativi che si possono fare sulla permanenza delle competenze trasversali dello Stato e anche condividendo quanto sostenuto da D'Atena sulle versioni che si possono dare di norme generali sulla tutela della salute e sull'istruzione, restano però comunque alcuni punti preoccupanti: innanzitutto, le leggi hanno anche una forza simbolica e, soprattutto, una forza politica, che viene dal contesto in cui sono approvate. Anche se in futuro la configurazione dell'attuale Parlamento potrà cambiare, se invece prevarrà una maggioranza di cui faccia parte ancora la forza politica maggior sostenitrice di questa riforma, cioè la Lega, sarà probabile che né la competenza sui livelli essenziali né quella in tema di norme generali saranno mai attivate dal Governo o dal Parlamento. Con la conseguenza che le regioni si troveranno ad avere competenza esclusiva sull'organizzazione (e anche sull'assistenza) sanitaria e della scuola.

In merito Allegretti osserva che chi dispone del potere di organizzazione ha in mano moltissimo e soprattutto ricorda che dell'organizzazione fanno parte sia la scelta fra il privilegiare una organizzazione pubblica della sanità o l'utilizzazione di

case di cura private, sia il pensare alla prevalenza o meno della scuola pubblica statale rispetto alla scuola privata ispirata da logiche locali. Considerato che in alcuni casi, come in Lombardia e in Lazio, si è già sperimentato in tal senso, ritiene che sia pericoloso affidare l'organizzazione alle regioni, rischiando di dissolvere sia l'unità delle prestazioni sanitarie sul territorio nazionale che l'unità della formazione nazionale, della cui importanza dichiara di essere ancora molto convinto.

Sul Senato, ritiene che si possa essere tutti d'accordo che non si tratta di un Senato federale, per le ragioni già illustrate dagli altri interventori e da ultimo da Carli. Il Senato è infatti regionale o federale se ha un vincolo con le istituzioni, e non astrattamente con le comunità locali perché queste sono rappresentate anche nella Camera attraverso, le circoscrizioni. Si deve invece dare un nesso istituzionale, le istituzioni del territorio e quelle centrali devono ritrovarsi unite in una sede in cui siano in grado di promuovere sia il rispetto delle autonomie che l'unità del Paese: le regioni, infatti, solo se costrette a dibattere dentro un organo centrale, collaborando a prendere decisioni centrali, e fra di loro per la ripartizione delle risorse, non saranno spinte a una fuga separatista e di rottura della solidarietà nazionale in termini economico-sociali.

Osserva infine che se sulla *pars destruens* si è tutti d'accordo (non si tratta di un Senato federale) sulla *pars costruens* sembrano esserci più difficoltà, non c'è la stessa visione, e forse varrebbe la pena che l'AIC organizzasse un seminario in cui misurarsi positivamente su questo tema, perché il problema esiste ed è il problema di congiungere uno Stato che è arrivato a un certo punto di tendenziale decentramento e pluralismo con le logiche dell'autonomia. I giuristi possono e devono fornire un contributo, che è diverso da quello dei politici, per aiutare il legislatore a decidere.

Gianni Ferrara riconferma tutte le aspre critiche che ha già più volte rivolto a questo progetto di trasformazione costituzionale. Intende oggi formulare qualche considerazione su quelli che sono ormai i tabù di ogni discorso che concerne l'istituzione della Repubblica italiana: il tabù della stabilità e quello del maggioritario. Su quest'ultimo, per la verità ritiene che il sacrificio del pluralismo politico italiano, come anche del diritto alla rappresentanza, in ragione della maggiore efficienza e aggregazione delle forze politiche in un Parlamento di tipo bipartitico, sia stato fatto in buona fede. Ma, come si sa, non si è avuto l'esito sperato; anzi, le formazioni politiche sono addirittura aumentate e sono piccole ma relevantissime. Ritiene quindi che dopo 15 anni ci si debba domandare cosa abbia significato l'ubriacatura referendaria che ha caratterizzato il nostro Paese nel 1993. E vorrebbe che si ricordasse a due grandi sostenitori del maggioritario, come Panebianco e Galli della Loggia, che forse sarebbe il caso di rileggere Condorcet e riflettere sui paradossi del maggioritario.

L'altro tema è quello della stabilità, in relazione al quale vuole ricordare il Governo più stabile della "Prima Repubblica" ovvero quello del 1983-1987, presieduto dall'inventore della "grande riforma". Ricordando quel periodo, tuttavia, occorre pure aver presente che in quegli anni il debito pubblico italiano raddoppiò, passando dal 62% al 120% del PIL. I costituzionalisti non possono non porsi anche il problema del rendimento, sociale ed economico delle istituzioni, e non secondo l'ideologia dominante, che utilizza modelli estranei alla cultura e alla storia di questo Paese.

Questo per dire che se la stabilità è considerata come qualcosa da fissare in modo del tutto rigido, addirittura per strumentazione costituzionale, non bisogna dimenticare che essa può anche significare inefficienza o irresponsabilità, come avvenne nel caso citato del debito pubblico e come constatiamo in questa legislatura. Lo impressiona il fatto che un Governo così stabile, inattaccabile, e così saldamente richiamato allo spirito del maggioritario, quale quello attuale, sia lo stesso che ha assistito al declino economico italiano. Cita in proposito qualche dato: se la produzione industriale del 2000 era pari a 100, ora siamo tra il 92 e il 94% di quell'indice; mentre gli altri Paesi dell'Europa hanno visto aumentare la produzione del +5 o del +7%, noi siamo andati addirittura indietro, con conseguenze disastrose. Siamo al 53° posto della classifica della produttività, mentre nel 1999 eravamo al 28°. Tali cifre lasciano molto perplessi su questa stabilità, voluta e predicata come il meglio assoluto per le istituzioni, e in nome della quale si possono sacrificare anche la democrazia, il pluralismo, le garanzie, i diritti dei cittadini. Crede che occorra un'offensiva da parte dei costituzionalisti volta a far sì che l'ideologia politologica che è stata immessa in Italia con conseguenze nefaste, possa essere respinta invitando questo Paese a una riflessione e alla consapevolezza di questi guasti. Ritiene che, allora, una novazione oggettiva della Costituzione repubblicana potrebbe essere possibile.

Sergio Bartole nel riassumere quanto emerso dal dibattito, propone due ordini di considerazioni, sull'oggetto delle tre relazioni e sul rapporto tra la scienza del diritto costituzionale e i processi di riforma in corso.

Con riguardo alla tematica delle riforme, osserva che l'ineccepibile relazione di Caretti sulla forma di governo gli ha suggerito l'idea per cui, in fin dei conti, prima di affrontare il problema della continuità tra iniziative di riforma di ieri e di oggi, sarebbe forse opportuno chiarire come certe interpretazioni della Costituzione si siano affermate. Ad esempio, si è detto che il Presidente del Consiglio non ha il potere di revocare i ministri, poiché la Costituzione prevede che il Presidente della Repubblica nomini i ministri su proposta del Presidente del Consiglio. Come mai tale potere di nomina, che poteva essere interpretato come tale da contenere in sé il provvedimento di revoca non è mai stato interpretato in questo senso? Ciò è avvenuto perché i Governi erano di coalizione, che è la stessa ragione per la quale, nella recente crisi di Governo, il Presidente del Consiglio in carica non ha potuto superare *l'empasse* del ritiro di alcuni ministri senza andare in Parlamento. E così nel corso di tutti gli anni del nostro sistema costituzionale repubblicano, la revoca dei ministri non è stata possibile perché avrebbe implicato un potere del Presidente del consiglio nei confronti dei ministri degli altri partiti.

Ritiene che questo punto vada meditato, perché se si riuscisse a dimostrare che stiamo arrivando ad un sistema in cui le componenti delle coalizioni hanno un peso diverso per un Presidente del Consiglio ormai nominato a seguito di suffragio popolare (o quanto meno con il nome indicato sulla scheda), potremmo anche arrivare a risolvere il problema della revoca dei ministri senza incorrere nelle difficoltà del caso Mancuso e senza nel contempo arrivare a una faraonica riforma della Costituzione.

Gli sembra che questo sia un profilo importante, perché non si sa se, alla fine, tutte le possibilità che il contenuto semantico della nostra Costituzione offre all'interpretazione sono state esplorate. Ciò induce a ritenere che la soluzione

proposta dal progetto di riforma è ultronea, perché taglia fuori il capo dello Stato, quando non vi sarebbe necessità.

Se fosse stato in vigore questo progetto di riforma, il Presidente del Consiglio avrebbe potuto risolvere la crisi senza recarsi a Montecitorio né al Quirinale, ma come si risolve il problema della coalizione? imponendo una gabbia ai suoi membri a vantaggio del Premier o lasciando ancora qualche spazio? Le norme sullo scioglimento, sulla fiducia e sulla sfiducia ci dicono che la risposta è nella prima direzione.

Ricorda infine che è stato accolto con consenso il messaggio inviato da Leopoldo Elia nel quale si evidenziava che la riforma discrimina tra parlamentari membri della maggioranza e componenti dell'opposizione. I primi, infatti, hanno poteri che i secondi non hanno. Non esistono in Europa sistemi analoghi salvo in un caso, quello dell'Ukraina, che peraltro in questo momento è sotto processo di revisione a seguito del cambiamento di Presidente e delle pressioni europee per modificare tale normativa.

Sull'ordinamento regionale, ritiene senza dubbio che quello proposto dal progetto di riforma possa rappresentare un passo indietro rispetto alla riforma del 2001. Ciò perché nel progetto del 2001 la salvaguardia di certi interessi unitari e nazionali non era fatta ritagliando le materie, attribuendone metà allo Stato e metà alle regioni, ma era assicurata attraverso il potere statale di adottare le leggi cornice. Ma come ha dimostrato la ben nota sentenza n. 303/2003, dietro il problema delle competenze c'è quello della finanza, quindi era inutile dire che le Regioni avevano un determinato potere se poi non avevano i mezzi economici per esercitarlo.

Si è resa quindi evidente l'esigenza di ritornare al passato, e lo stesso è accaduto con l'interesse nazionale, in relazione al quale Bartole dichiara di non scandalizzarsi anche se si chiede come sia mai possibile, dopo tutti i fiumi di inchiostro versati sull'interesse nazionale, che a nessuno sia venuto in mente di suggerire che l'interesse nazionale occorre qualificarlo e introdurre dei criteri per individuarlo. Gli esempi della Costituzione tedesca dovrebbero essere noti a tutti. Succederà quindi che esso sarà deciso per *fiat* dal Parlamento e la Corte costituzionale si troverà spiazzata tra un atteggiamento di deferenza e uno di attenzione alle ragioni regionali. Ci saranno così nuove decisioni di contemperamento, con tutto quello che potrà seguirne.

Osserva inoltre che far convivere nello stesso testo costituzionale questo Senato e le due Conferenze dà luogo a un grosso problema. Quali saranno, infatti, le ripercussioni delle decisioni prese da queste ultime sul Senato? È difficile immaginare che il Senato smentisca, così come è difficile immaginare che il Governo possa rinunciare a portare avanti accordi raggiunti in conferenza. Qui si mette ulteriormente in gioco la praticabilità di un bicameralismo serio ed effettivo.

Passando al terzo problema, quello delle procedure, concorda con quanto esposto dal Labriola, e osserva che la sua esperienza parlamentare gli ha consentito di affrontare una serie di argomenti sfuggiti ad altri, dimostrando che la pericolosità di questo progetto non risiede soltanto nella *devolution* o nel premierato, ma in tutte le sue parti.

Secondo Bartole, il primo elemento delle procedure che stupisce è che lo stesso criterio di riparto per materie che si trova nel rapporto stato-regioni incide anche nel rapporto Camera-Senato, quanto meno come identità di tecnica. Se si immagina, allora, il sovrapporsi di questi e quei criteri insieme, si può ragionevolmente supporre che possa venirne fuori una situazione di ingovernabilità totale. E' la ragione per cui, a suo dire, si è cercato di introdurre un certo ruolo del Primo ministro, tuttavia rimarca che in Europa non si è mai visto che la priorità della decisione della Camera a rappresentanza generale su quella della Camera a rappresentanza territoriale dipenda dalla decisione del Primo Ministro e non dalla maggioranza. In Inghilterra, ad esempio, la decisione della *House of Lords* viene superata non perché interviene il Premier, ma perché la Camera dei comuni delibera in un certo modo.

In conclusione, dichiara che questo Seminario ha soddisfatto il Consiglio direttivo dell'AIC, che aveva ritenuto trascurato il sito dell'Associazione quando era stato promosso il dibattito sul progetto di riforma. Si aveva l'impressione che i soci rifiutassero l'Associazione come sede di confronto. Gli pare ora che, salvo autorevoli eccezioni, ci sia stato un interesse ampio e generale, e questo è un elemento di soddisfazione. Si chiede tuttavia come sia potuto avvenire che la scienza costituzionalistica sia stata in questi anni completamente tagliata fuori dal processo di riforma della Costituzione. E' dipeso dalla mancate critiche dei costituzionalisti su certe prassi discutibili dell'ordinamento, ad esempio in tema di fonti, o dalla rivendicazione di una sorta di *turris eburnea* in cui si vorrebbe collocare la scienza rispetto alla politica? E' un aspetto sui cui invita tutti a riflettere e ritiene che ci siano dei punti neri nella evoluzione del dibattito politico e culturale degli ultimi anni, che meriterebbero di essere approfonditi, al di là delle discussioni che riguardano questo progetto di riforma. Forse se ne ricaverebbe che i problemi di coscienza devono riguardare tutto lo schieramento politico, e non una parte soltanto di esso.

Leopoldo Elia, senza voler aggiungere molto altro alle conclusioni dell'incontro tratte da Bartole, considera positivo che dal dibattito sia emersa una più matura consapevolezza critica, fino a poco tempo fa assente, su aspetti molto rilevanti ed urgenti, quali la puntualità degli emendamenti alla Costituzione e la logica della manutenzione invece che della palingenesi. Proprio in sostegno alla cultura della manutenzione, dichiara di ritenere che il famoso ordine del giorno Perassi sia stato attuato in larghissima misura.

Di certo molti aspetti della riforma fanno riflettere, e la sua protesta contro la divisione dei parlamentari in "serie A" e "serie B", priva di riscontro in altri parlamenti europei, è stata per lui molto importante perché trovandosi di fronte a un aspetto talmente aberrante ci si deve chiedere se non ci sia un errore di fondo, di impostazione: se si arriva a conseguenze di questo tipo, evidentemente c'è qualcosa di sbagliato in partenza. L'errore, a suo dire, risiede nel luogo e nell'ambito soggettivo delle decisioni, non si può confondere la parte per il tutto, non si può confondere quella che deve essere una sede di rapporto tra il leader e il proprio partito o la propria coalizione con il rapporto con il Parlamento. Qui invece è stata fatta una grave commistione, aggravata dal fatto che si è colta quest'occasione per un'alzata di ingegno e di ingegneria costituzionale che ha portato, in pratica, l'asticella per la sfiducia al premier ad altezze inattingibili.

Un altro punto fondamentale è il problema della normativa cosiddetta antiribaltone: essa giustifica l'adozione di congegni così restrittivi che potrebbero rendere insindacabile e al di fuori di ogni controllo la condotta del Primo ministro? Chi sostiene la riforma dà una preferenza assoluta a questo valore, non tanto della stabilità del Governo, quanto di un'investitura popolare vista al di fuori del tempo: quello che si decide nell'election day non deve assolutamente essere rimesso in discussione, accada ciò che accada nei successivi cinque anni. Secondo Elia questo non è Westminster, ma è l'anti-Westminster; non è modernizzazione, ma ci porta lontano da quella possibilità di critica efficace che è essenziale al sistema inglese. Nel nostro sistema non esiste un bipartitismo, d'accordo, bensì delle coalizioni "sgangherate", ma da questo ricavare la conseguenza che non si può per cinque anni mettere in discussione la linea seguita dal Premier anche di fronte a fatti nuovi è qualcosa che sfugge alla sua comprensione.

Circa quanto affermato da D'Atena sulla possibilità di modificazione della Costituzione, forse si potrebbe anche arrivare a rafforzare l'art. 138 (2/3, 3/5), con una norma transitoria che mantenga per un certo periodo il 138 attuale, essendo stato il titolo V approvato nelle condizioni a tutti note.

Auspica, infine, che tutti questi temi vengano ulteriormente sviluppati nel prossimo futuro.

* Il resoconto è stato redatto dalla Dott.ssa Adele Magro. I materiali sono stati raccolti e pubblicati sul sito a cura del dott. Giuseppe Colavitti.

Gli interventi dei Professori Loiodice, Catalani, Luciani, Carli, Allegretti e Ferrara non sono stati rivisti dagli autori.