

Francesco Cerrone Ordinario di diritto costituzionale nell' Università di Perugia

## MEMORIA PER LA COMMISSIONE AFFARI COSTITUZIONALI DEL SENATO SUL PROGETTO DI REVISIONE COSTITUZIONALE (LUGLIO 2015)

Sommario: 1. Incertezze e contraddizioni del nuovo bicameralismo differenziato – 2. Rappresentanza politica e rappresentanza territoriale nella seconda Camera – 3. Durata del mandato senatoriale e cessazione della carica elettiva regionale o locale – 4. L'elezione dei senatori: sulla questione della derogabilità del principio della doppia deliberazione conforme – 5. Modestia del corredo di funzioni del Senato nel procedimento legislativo ... – 6. ... e negli altri ambiti che sono attribuiti alle sue competenze – 7. Cenni sul riparto di competenze Stato-Regioni: un disegno centralizzatore – 8. Conclusioni: perplessità nei confronti di una riforma che "sblocchi" l'Italia

Gentile Onorevole Presidente Finocchiaro,

desidero ringraziarLa per l'opportunità che di nuovo mi offre, a distanza di poco più di un anno, di esprimere un'opinione sul progetto di revisione costituzionale. Non potendo intervenire di persona ho pensato però di corrispondere al Suo invito inviando questo testo scritto.

Nel corso dell'audizione da me resa nel maggio 2014 avevo espresso una valutazione nettamente negativa nei confronti del disegno di legge governativo di revisione costituzionale. Oggi, dopo che sia la Camera dei deputati che il Senato si sono espressi nell'ambito della prima deliberazione prevista dall'art. 138 cost., senza tuttavia aver ancora raggiunto l'esito di un voto conforme sul testo, quella mia valutazione deve purtroppo essere confermata nel suo complesso e per certi aspetti aggravata, pur senza trascurare che alcuni modesti miglioramenti sono venuti dall'esame parlamentare. Vorrei inoltre sin da ora avvertire che queste pagine saranno dedicate prevalentemente agli aspetti organizzativi e funzionali del nuovo bicameralismo. Altre questioni sono peraltro toccate e soprattutto ho cercato di comprendere quale siano l'idea o le idee di fondo sottese al progetto. Tuttavia, onde non rendere eccessivamente ampio questo scritto, alcuni temi sono trattati più brevemente di quanto avrebbero meritato, altri persino ignorati.

1. Nella mia precedente audizione avevo sostenuto che il nuovo bicameralismo differenziato del progetto di revisione costituzionale non riesce nel tentativo di delineare un raccordo convincente fra Stato ed autonomie territoriali, poiché resta indeciso se scegliere la via, tracciata da altre esperienze costituzionali, di favorire con una scelta netta l'espressione degli interessi di regioni ed enti locali – in modo che questi interessi possano bilanciare quelli che si dispiegano al centro del complesso politico-partitico; ovvero, se affidare l'elaborazione del raccordo fra Stato ed autonomie territoriali, fra livello centrale e livello locale di governo, al sistema dei partiti, sistema che già nel vigente ordinamento costituzionale avrebbe dovuto reggere i rapporti complessivi fra i suddetti livelli. Questa indecisione, a mio modo di vedere già presente nel disegno di legge di revisione costituzionale governativo, è lungi dall'essersi attenuata per effetto dell'esame parlamentare ed anzi si è persino accentuata, come mi pare noti Lei stessa, onorevole Presidente, nella Sua relazione al d.d.l. cost. 1429-B del 7 luglio 2015 (vedremo tuttavia più avanti, *sub* § 6 e 7, che il progetto esprime probabilmente una sua coerenza ma purtroppo nel perseguire obiettivi niente affatto condivisibili).

L'incertezza o indecisione era già presente nel disegno di legge governativo perché già in esso non era stata effettuata una scelta netta per una soluzione che, sottraendo il Senato al rapporto fiduciario lo vincolasse al tempo stesso ad un mandato imperativo, facendo dei

senatori espressi dalle regioni e dalle istituzioni locali, inequivocabilmente, rappresentanti della istituzione regionale o locale e dunque della visione che, *pro tempore*, essa esprime, tramite essi, degli interessi territoriali di cui si fa portatrice; al contrario, il disegno di legge governativo – lo esplicitava con chiarezza la relazione illustrativa – si proponeva di fare del Senato un laboratorio di sintesi di un interesse autonomistico, una specie di quintessenza di tale interesse, come tale distinta sia da quelli nazionali espressi dal circuito politico-partitico, sia da quelli particolari riconducibili alle singole istituzioni regionali e locali. Questa sintesi di un interesse autonomistico non avrebbe dovuto perciò formarsi *partendo dalla chiara formulazione dell'interesse di ciascun ente*, attraverso i suoi delegati in Senato, e per la via del confronto dialettico della varietà delle posizioni e, infine, dei voti, bensì attraverso una mediazione politica, il cui esito restava affidato alle volontà e capacità dei senatori di elaborare sintesi soddisfacenti, una mediazione peraltro garantita dal divieto del mandato imperativo, in virtù del quale lo stesso Senato, i suoi componenti, sono sottratti al condizionamento diretto ed esplicito delle istituzioni regionali e locali che rappresentano. Mi era parso evidente che affidare questa mediazione politica a senatori non vincolati da un mandato imperativo significava rendere meno efficiente la rappresentanza degli interessi territoriali e, al tempo stesso, investire ancora sulle possibili soluzioni che possano derivare da equilibri politico-partitici. Tuttavia, un tale investimento mi era parso in contraddizione con l'opzione che puntava sull'esclusione di un'elezione diretta a suffragio universale dei senatori, e su un complesso di funzioni della seconda Camera che mi era parso del tutto insufficiente, troppo modesto anche per un Senato puramente rappresentativo di istituzioni territoriali, ancor più per un Senato mosso non solo dagli interessi di tali istituzioni ma anche da quelli derivabili dalla mediazione politico-partitica. Mi ero chiesto, ancora, come la decisione di escludere il Senato dalle *"scelte di indirizzo politico che coinvolgono il rapporto fiduciario"* – cito ancora dalla relazione illustrativa del Governo – potesse conciliarsi con la caratura politico-partitica degli equilibri che in esso avrebbero dovuto formarsi. Mi era parso dunque che il tentativo del d.d.l. cost. governativo di esprimere una sintesi dell'interesse autonomistico mescolando rappresentanza delle istituzioni territoriali ed interessi riconducibili al complesso politico-partitico, avesse mancato sia l'obiettivo di delineare in termini chiari la funzione di raccordo fra Stato ed autonomie, sia quello di esprimere un contrappeso, un limite convincente al debordante incremento del potere politico centrale, espresso dal deciso rafforzamento dei poteri del Governo.

2. Non vorrei tornare più diffusamente sulle ragioni per le quali, a mio modo di vedere, il d.d.l. governativo avrebbe mancato i suoi obiettivi e rinvio senz'altro, per l'illustrazione dei relativi argomenti, al testo della mia precedente audizione del maggio 2014. Però, come già il progetto del Governo, così anche il testo che risulta dai due passaggi parlamentari, al Senato prima ed alla Camera poi, vorrebbe – cito ancora dalla relazione illustrativa del progetto governativo – *"ricomprendere, superandoli tuttavia, sia gli equilibri politico-partitici, sia quelli di rappresentazione di interessi di carattere meramente territoriale"*. E' tuttavia vero che questo testo, come sottolineato dalla Sua relazione, onorevole Presidente Finocchiaro, accentua il ruolo dei *"criteri di natura politica, suscettibili di sovrapporsi alle dinamiche di composizione più propriamente territoriale, che pure, nelle intenzioni iniziali, avrebbero dovuto prevalere"*. La elezione di novantacinque senatori da parte dei consigli regionali, con metodo proporzionale, tra i componenti degli stessi consigli e, *"nella misura di uno per ciascuno, tra i sindaci dei Comuni dei rispettivi territori"* accentua inevitabilmente il peso politico-partitico nella composizione del Senato. Nel progetto governativo l'acquisizione di diritto della carica di senatore da parte dei Presidenti delle regioni e dei sindaci di capoluoghi di regione – benché del tutto inopportuna, sia per il cumulo di impegni che sarebbe così venuto a gravare su costoro (argomento, questo, che secondo me vale anche per i consiglieri regionali) sia per i

rischi che sarebbero potuti derivare dalla confluenza di un numero così cospicuo di *leaders* politici in Senato (rischi, possibili ed opposti: o quello di avere un Senato che latita dall'esercizio delle sue pur modeste funzioni, a causa del sovraccarico di impegni dei suoi membri; ovvero quello di avere un senato che, al di là delle sue stesse competenze, sia usato come ribalta mediatica per contestare o supportare l'indirizzo politico) – aveva il compito di concentrare sulla rappresentanza degli interessi dei livelli di governo regionale e locale la composizione del nuovo Senato. Oggi, nel testo che risulta dai due passaggi parlamentari, quest'ultima rappresentanza è affidata, in via preponderante, ad esponenti dei consigli regionali, in misura minoritaria a sindaci, tutti eletti con metodo proporzionale; ne risulta evidentemente indebolita la rappresentanza delle istituzioni di governo regionale e locale, indebolita cioè la rappresentanza delle visioni che tali istituzioni, *pro tempore*, per il tramite dei propri organi di governo, intendano esprimere degli interessi di cui esse si fanno portatrici. All'opposto, è invece rafforzato il ruolo di mediazione che potrà derivare dalle sintesi affidate al circuito politico-partitico, di cui i consiglieri regionali sono certamente espressione, nonostante le peculiarità che tale circuito assume nei vari contesti regionali.

Merita, a questo proposito, soggiungere che la contrapposizione fra rappresentanza territoriale e rappresentanza affidata alla mediazione politico-partitica non deve essere irrigidita: anche la prima, in effetti, si alimenta di temi, visioni, *issues*, politici, ed anche la prima, altresì, si affida inevitabilmente a mediazioni che provengono dal circuito partitico. Tuttavia, le peculiarità che caratterizzano la vita politica, sociale, economica, culturale, civile delle *enclaves* territoriali differenziano il loro mondo da quello della vita politica nazionale: se ne sono influenzate, a loro volta lo influenzano; spesso se ne differenziano per aspetti non irrilevanti. Il peso delle peculiarità ora ricordate orienta o dovrebbe orientare la formazione di sintesi politiche articolate territorialmente e rispondenti dunque, in termini pluralistici, ad interessi differenziati. E' perciò in questo ordine di idee che deve essere apprezzata una distinzione fra rappresentanza incentrata sulla dimensione territoriale e rappresentanza che si concentra solo o prevalentemente sulla mediazione politico-partitica: in quest'ultima si fanno recessive le istanze provenienti dai territori, anche se mediate dalle istituzioni che li governano; nella prima queste istanze, pur sempre interpretate dalla politica attraverso partiti, associazioni, formazioni sociali, assumono un peculiare risalto per effetto del concentrarsi della mediazione sulle particolari esigenze degli interessi dei territori.

S'intende, tutto ciò vale in teoria; nella pratica, lo ricordavo già nella mia precedente audizione, gli obiettivi che la rappresentanza incentrata sui territori si ripromettono di perseguire – cioè quelli di integrare pluralisticamente la rappresentanza politica nazionale, offrendosi come contrappeso alla centralità di questa – possono essere messi in crisi dalla pervasività delle logiche politico-partitiche, che possono estendersi capillarmente e colonizzare, con le proprie mentalità e concezioni del potere, la rappresentanza dei territori, i quali, a loro volta, possono contribuire non poco all'inquinamento complessivo della vita politica locale, regionale, nazionale.

Ebbene, mi pare che la composizione del Senato che risulta dall'esame parlamentare accentui, nell'organo, il ruolo della mediazione politico-partitica rispetto a quella più caratterizzata in termini territoriali.

A conferma di ciò può essere richiamata anche la previsione dell'art. 64, che affida ai regolamenti di entrambe le Camere la garanzia dei diritti delle minoranze parlamentari e da quella dell'art. 66 che, ripristinando non a caso il testo della vigente Costituzione, statuisce che "*Ciascuna Camera giudica dei titoli di ammissione dei suoi componenti e delle cause di ineleggibilità e di incompatibilità*".

Con riferimento alla prima disposizione, la Sua relazione, onorevole Presidente, registra un'ambiguità a proposito delle minoranze che connoteranno la composizione del Senato: posto che questo, cito appunto dalla suddetta relazione, "*è posto al di fuori del circuito*

*fiduciario e della dialettica maggioranza-opposizione*”, resta da “*capire che tipo di ‘minoranze’ esprimerebbe il Senato*”. Saranno minoranze interessate a giocare il proprio ruolo prevalentemente nei confronti degli enti regionali e locali di provenienza, manifestando il proprio dissenso rispetto alla linea politica dei singoli governi regionali e locali e facendo valere il proprio punto di vista nel corso dei lavori del Senato; ovvero saranno minoranze che, a seconda del rapporto complessivo fra elezioni per la Camera dei Deputati ed elezioni regionali, si spenderanno per influire sulla dialettica nazionale maggioranza-opposizione? E’ chiaro che questa seconda eventualità, favorita da una composizione del nuovo Senato prevalentemente ispirata a criteri di natura politica, trascinerà minoranze e maggioranza presenti nel Senato ad allontanarsi sempre più da un ruolo di garanzia, di contrappeso al potere politico centrale, in particolare governativo, non riuscendo ad esprimere in termini adeguati un circuito alternativo a quello politico-partitico. Si può forse prevedere che, al contrario, la dialettica fra le forze presenti nella seconda Camera sarà riassorbita dalla logica del sistema politico nazionale e che però siccome, come ancora si dirà più avanti, le funzioni del Senato sono state ancora affievolite dai due passaggi parlamentari rispetto al già magro complesso di funzioni previste dal d.d.l. governativo, l’esito che ne deriverà sarà quello di un’assai modesta influenza del nuovo Senato nella nuova struttura bicamerale dell’ordinamento costituzionale italiano.

Restano tuttavia aperte, specie per le materie riservate alle leggi bicamerali, *chances* per il Senato di far valere il proprio peso che, speso nell’ambito della dialettica politica nazionale, potrebbe fare di quest’organo costituzionale, in presenza di determinate condizioni nei rapporti di forza fra i partiti, una variabile non facilmente predicibile della dialettica politica ed istituzionale.

A proposito, invece, dell’art. 66 e del tema della verifica dei poteri, è noto che si tratta di prerogativa che, insieme a quella della autodichia, incide e condiziona il principio supremo, come tale qualificato dalla Corte costituzionale, espresso dal diritto tutelato dall’art. 24 cost., inteso nel suo nucleo essenziale di diritto ad avere un giudice ed un giudizio idonei ad assicurare un’effettiva tutela giurisdizionale. Si tratta di prerogativa che l’attuale art. 66 cost. assicura ad entrambe le Camere proprio in considerazione della natura politica della loro composizione e delle loro funzioni. Certo, se non può dirsi che la decisione della Camera dei deputati di rovesciare la precedente impostazione dovuta alla lettura del Senato e di ripristinare, perciò, anche per il nuovo Senato, il testo della Costituzione vigente (per la quale entrambe le Camere giudicano delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità) sorprenda, tuttavia colpisce come la classe politica ostenti così impermeabilità alle ripetute ed ormai risalenti critiche che sono emerse in dottrina, critiche aventi ad oggetto la c.d. verifica dei poteri, espressione di esigenze di garanzia, ormai tramontate, della integrità numerica delle Camere contro eventuali iniziative della magistratura volte a pregiudicarla. In altri ordinamenti, come quello francese e tedesco, la relativa competenza è devoluta al giudice costituzionale. Ma, a parte se non in disparte queste ultime considerazioni, mi pare evidente che le disposizioni da ultimo citate siano da considerarsi altrettanti sintomi di una prevalenza del circuito politico-partitico nella composizione e nella strutturazione del Senato.

3. Con riguardo, ancora, alla composizione ed elezione del Senato, alcune considerazioni devono essere riservate alla disposizione di cui al comma 5 dell’art. 57, come modificata dalla Camera rispetto al testo approvato dal Senato. Il punto è specialmente segnalato anche nella Sua relazione, onorevole Presidente. La disposizione stabilisce che la durata del mandato senatoriale è quella “*degli organi delle istituzioni territoriali dai [non più **nei**, come invece nel testo approvato da Senato] quali sono stati eletti*”. Ora, a prima lettura, potrebbe apparire, come Lei scrive nella Sua relazione, “*una possibile contraddizione tra la disposizione così come modificata e la norma contenuta nell’art. 66 della Costituzione*”. Se il mandato dei senatori dura

quanto il Consiglio regionale che li ha eletti, sia che essi siano consiglieri regionali che sindaci, potrebbe darsi il caso di un sindaco che continui ad essere senatore fino alla scadenza del Consiglio regionale che lo ha eletto, pur essendo cessato dalla carica elettiva locale. Tuttavia, e qui si anniderebbe la contraddizione, il nuovo art. 66, comma 2, stabilisce, all'opposto, che il Senato "*prende atto della cessazione dalla carica elettiva regionale o locale e della conseguente decadenza da senatore*".

Nel tentativo di fare chiarezza sul rapporto fra comma 5 dell'art. 57 e comma 2 dell'art. 66, si può forse notare che la prima disposizione si propone di regolare la fattispecie della *durata del mandato*. Tale durata coincide con quella del Consiglio regionale che ha eletto il senatore e non più – come aveva stabilito in prima lettura il Senato – con quella delle istituzioni territoriali (rispettivamente, regione e comune) nelle quali egli sarà stato eletto. Ciò significa che, all'atto della scadenza del Consiglio regionale, cessano dalla carica tutti i senatori eletti in quella sede, consiglieri regionali e sindaci. Ciò comporta che resti in carica il senatore-sindaco che sia cessato dalle sue funzioni di governo locale mentre è ancora in carica il Consiglio regionale che lo ha eletto? La risposta è negativa. Il nuovo comma 2 dell'art. 66 si propone infatti di regolare la fattispecie della *cessazione della carica elettiva regionale o locale*. Tale cessazione potrà avvenire, evidentemente, per una molteplicità di ragioni: oltre alla scadenza del mandato regionale o locale, possono darsi, per esempio, le cause che derivino da ragioni strettamente personali (morte, malattia, altre ragioni personalissime che inducano alle dimissioni dalla carica regionale o locale) o ancora quelle che conseguano alle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità.

Questo può dirsi, forse, dal punto di vista dell'interprete che si proponga di dare senso coerente e compiuto alle disposizioni in oggetto. Tuttavia, dal punto di vista del legislatore, sarebbe forse opportuno ricomprendere nella medesima disposizione le cause di cessazione della carica che derivino dalla scadenza del mandato regionale e locale. Sarebbe pertanto sufficiente aggiungere al comma 5 dell'art. 57 un periodo del seguente tenore. "*La durata del mandato dei senatori eletti fra i sindaci coincide altresì con quella del mandato di sindaco*". Resterebbero ferme le ipotesi previste dall'art. 66, comma 2, riconducibili a tutti i casi, diversi dalla cessazione della carica (di consigliere regionale o sindaco) per effetto della scadenza del mandato. Naturalmente, resta il problema politico di come impostare la questione: è opportuno derivare, per i sindaci-senatori, la cessazione dalla carica senatoriale sia per effetto della scadenza del mandato di sindaco, sia come conseguenza della scadenza del Consiglio regionale? Direi di sì: la scadenza del mandato di sindaco comporta il venir meno della condizione soggettiva istituzionale su cui si fonda la rappresentanza. Il senatore-sindaco è eletto *in quanto* sindaco ed il venir meno di tale condizione soggettiva, fra l'altro per la ragione della scadenza del suo mandato di governo locale, può ragionevolmente suggerire anche la cessazione dalla carica di senatore. D'altra parte, il senatore-sindaco è eletto da un determinato Consiglio regionale. La scadenza del mandato di tale consiglio, secondo la nuova formulazione del comma 5 dell'art. 57, azzerando la componente di senatori-consiglieri e di senatori-sindaci che erano stati da esso espressi, metterebbe in condizione il consiglio neo eletto di riconsiderare nel suo complesso il proprio contributo alla formazione della seconda Camera.

4. Infine, resta il problema di fondo del sistema di elezione dei senatori. Gli organi di stampa hanno dato notizia delle diverse prospettive che esistono all'interno delle forze politiche e fra di esse sulla questione della eventuale decisione di tornare sul tema della elezione diretta a suffragio universale dei senatori. Come si sa, il disegno di legge governativo di revisione della costituzione aveva puntato sulla scelta opposta a quella della elezione diretta a suffragio universale, che era parsa incompatibile con – cito dalla relazione illustrativa del d.d.l. cost. – "*la necessità di un bilanciamento e di una composizione delle*

*posizioni e delle istanze*” dei distinti livelli di governo rappresentati nella nuova seconda Camera, posto che questa, nel progetto governativo, doveva intendersi “*sede di rappresentanza di tutta la sfera delle autonomie, intese anzitutto come istituzioni piuttosto che come territori*”. E’ altresì noto che il d.d.l. del Governo aveva immaginato un Senato composto da tutti i Presidenti di Regione, da tutti i sindaci dei capoluoghi di regione, da due consiglieri regionali eletti da ciascuna regione e da due sindaci eletti, nell’ambito di ciascuna regione, da un collegio elettorale costituito da tutti i sindaci della regione. Sappiamo che il lavoro svolto, in prima lettura, dalla Commissione affari costituzionali del Senato, poi confermato integralmente dalla Camera dei deputati, ha condotto ad un esito di profonda revisione del testo del Governo: i Presidenti di regione ed i sindaci dei comuni capoluogo sono scomparsi, come membri di diritto, dalla configurazione del nuovo Senato, i consiglieri regionali sono rimasti ed hanno anzi incrementato la loro presenza sino a raggiungere una posizione nettamente maggioritaria, è scomparsa la rappresentanza paritaria delle regioni e ci si è orientati su una rappresentanza territoriale agganciata alla densità demografica di ciascuna regione (in tal senso, esplicitamente, il Governo si era detto disponibile già nella relazione illustrativa al suo d.d.l. cost.), i sindaci si sono ridotti ad uno per regione, tutti sono eletti dal Consiglio regionale ed è perciò scomparso il collegio elettorale formato da tutti i sindaci della regione. La somma dei senatori dovrà raggiungere le novantacinque unità, cui potranno aggiungersi i senatori nominati dal Presidente della Repubblica, disposizione quest’ultima che sembra davvero del tutto intrusa poiché i cinque senatori di nomina presidenziale appaiono completamente estranei al ruolo della seconda Camera di rappresentare le autonomie territoriali.

Abbiamo visto come queste modifiche apportate al testo in discussione, influenzando sulla elezione del Senato e sulla sua composizione, abbiano prodotto uno slittamento della rappresentanza affidata alla seconda Camera dal piano dei livelli di governo territoriale a quello del sistema politico-partitico regionale e locale. Un tale slittamento potrebbe allora trascinare con sé l’ulteriore e coerente esigenza di una elezione diretta a suffragio universale dei senatori? La risposta non è priva di aspetti problematici. Alla soluzione affermativa osta certamente il chiaro combinato disposto degli artt. 104 e 121, comma 1 e 3 R.S. Si tratta, com’è noto, delle disposizioni che rendono operante un principio desumibile dalla stessa costituzione ed in particolare dagli artt. 55, comma 1, 70 e 72, comma 1 cost., e che è noto come principio della doppia deliberazione conforme: non si torna su un testo o su una porzione di esso che non sia stata modificata e perciò nuovi emendamenti devono porsi, come recita l’art. 104 succitato, “*in diretta correlazione*” con le modifiche apportate dall’altra Camera. Ora, si è visto che entrambe le Camere si sono espresse sul medesimo testo concernente elezione e composizione del nuovo Senato, cioè sull’art. 2 del d.d.l. in discussione, che modifica l’attuale art. 57 cost. Unica difformità, come pure si è visto, investe il nuovo comma 5 dell’art. 57 concernente la durata del mandato senatoriale. Senza voler trascurare l’importanza di questa difformità, mi sembra difficile contestare che le due Camere hanno deliberato in modo conforme sulla questione che l’elezione del nuovo Senato, composto da novantacinque senatori eletti fra i consiglieri regionali ed i sindaci (più gli eventuali cinque nominati dal Presidente della Repubblica) dovrà svolgersi in via indiretta da parte di ciascun Consiglio regionale, con metodo proporzionale e tenendo conto della diversa densità demografica di ogni regione. La doppia deliberazione conforme, formatasi su questi oggetti, dovrebbe impedire nuove discussioni e deliberazioni. E’ vero che a queste disposizioni si era già derogato, proprio nel corso di una procedura di revisione costituzionale, quella che condusse nel 1993 alla modifica dell’art. 68 cost., con l’avallo dei Presidenti Napolitano e Spadolini, ma non vorrei entrare più ampiamente sui precedenti rilevanti, materia che parlamentari esperti e funzionari delle Camere conoscono certo più profondamente di me. Mi rendo conto, però, della particolare natura del diritto parlamentare, così sensibile all’influenza

della politica ed in particolare alle esigenze dell'accordo politico. Tuttavia, dovrebbe essere chiaro che principi costituzionali e disposizioni regolamentari non sono lì apposta per essere derogati e che la prassi derogatoria offre ai cittadini lo spettacolo poco edificante di un legislatore che approfitta della sua condizione di poter non rispettare la disciplina che regola la sua attività. E' appena il caso di notare che si tratta di comportamenti che incoraggiano l'emulazione e tutta la storia italiana, già prima dell'unificazione, ne è intessuta.

Piuttosto, a militare in favore della tesi che il principio della doppia deliberazione conforme possa essere derogato sta, nel nostro caso, la particolare rilevanza della materia costituzionale del progetto in esame: è vero che delicatezza e complessità degli oggetti affrontati suggeriscono di ponderare il più possibile le scelte ed è altresì vero, come già sostenuto da un'autorevole opinione, che la ricordata espressione "*diretta correlazione*", contenuta nell'art. 104 R.S., dovrebbe essere intesa tenendo conto del fatto che, specialmente in un testo di revisione costituzionale – ma, per verità, in qualsiasi testo normativo – c'è sempre una relazione complessa fra le varie parti e che questa relazione impone uno sguardo d'insieme che potrebbe suggerire di tornare a valutare anche aspetti su cui si è già formata una doppia deliberazione conforme. Però, una volta che ciò accada su una parte del testo, per esempio su quella che attiene al sistema di elezione del Senato, non si vede cosa osti ad ammettere che altrettanto avvenga su altre parti, per esempio su quella che attiene alle sue funzioni o quella che concerne il riparto delle competenze fra stato e regioni, anche se mi rendo conto del fatto che a guidare la selezione dei temi su cui ritornare, nonostante il principio della doppia deliberazione conforme, saranno le esigenze legittime dell'accordo politico. L'augurio è che allora queste esigenze non siano soddisfatte a detrimento della coerenza e sensatezza dell'innovazione costituzionale. Infine, per concludere sull'argomento, non posso esimermi dal notare che una precedente migliore ponderazione avrebbe potuto suggerire esiti diversi delle deliberazioni delle due Camere, deliberazioni che soffrono, a mio modo di vedere, di un vizio d'origine, quello di avere ad oggetto un disegno di legge governativo e di essere troppo sensibili alle questioni contingenti dell'indirizzo politico, nonostante la peculiarità della materia trattata, destinata a delineare stabilmente aspetti non secondari del nostro sistema costituzionale. Per questa ragione, la via maestra, rispettosa delle procedure e della fondamentale esigenza di approfondimento e meditazione della materia, sarebbe quella di ripensare a fondo tutta la questione della necessità di una revisione costituzionale, presentando eventualmente nuovi progetti e lasciando cadere quello attualmente in discussione, segnato da contraddizioni vistose, come ho già avuto modo di notare e come ancora dirò, trattando della materia delle nuove funzioni del Senato.

5. Più volte, nelle pagine che precedono, è stata sottolineata l'accentuazione del tratto politico-partitico nella nuova rappresentanza affidata al Senato. Si è ricordato che già il progetto governativo, nel tentativo di mediare fra l'esigenza di assecondare questo tratto e quella, resa esplicita dal nuovo comma 5 dell'art. 55 cost. (come modificato dall'art. 1 del d.d.l.), di assicurare la rappresentanza delle istituzioni territoriali, aveva mostrato indecisione nel delineare il profilo organizzativo e funzionale del nuovo Senato. Abbiamo altresì notato come questa indecisione si sia approfondita, con un corredo di contraddizioni, per effetto dell'esame parlamentare. Queste considerazioni possono ora essere ulteriormente arricchite dalla valutazione delle funzioni del nuovo Senato.

Per quanto attiene alla partecipazione alla funzione legislativa, quel che accomuna il d.d.l. governativo e le letture risultanti dai due passaggi parlamentari è un netto ridimensionamento di tale partecipazione con una spiccata sottovalutazione del contributo della seconda Camera al procedimento di formazione della legge *anche in materie di riconosciuto interesse regionale*. Come ricordato nella Sua relazione, onorevole Presidente, la Camera ha accresciuto le competenze bicamerali paritarie, già arricchite dal Senato rispetto al

testo del Governo, che le riduceva alle sole leggi di rango costituzionale, ma ha eliminato la procedura di approvazione rafforzata ed ha ricondotto al procedimento ordinario, sostanzialmente monocamerale e solo eventualmente partecipato, leggi importanti per le autonomie territoriali, come quelle destinate a contenere disposizioni generali sul governo del territorio, quelle che disciplinino forme di coordinamento fra stato e regioni in materia di beni culturali e paesaggistici, nonché specialmente significative per le regioni in ambito finanziario e patrimoniale. Del resto, la procedura rafforzata già prevista dal Governo e confermata dalla lettura del Senato, era fortemente condizionata sia dai tempi stretti di intervento della seconda Camera, sia dalla sua attivabilità solo dietro richiesta di un terzo dei suoi componenti. La Camera dei deputati può aver ritenuto di semplificare le procedure eliminando quella di approvazione rafforzata ma l'obiettivo è sostanzialmente mancato, se solo si riflette sulla circostanza che restano ambiti che potranno dar luogo ad un'elevata conflittualità fra le Camere e che il rimedio dell'intesa fra i Presidenti delle due Camere non pare idonea per la soluzione dei possibili conflitti.

Una dotazione così modesta di poteri nell'ambito della funzione legislativa non sarebbe da condividere neppure nei confronti di una seconda Camera in cui prevalga nettamente una composizione ispirata a criteri strettamente territoriali e di rappresentanza delle relative autonomie; appare francamente irragionevole rispetto ad un Senato in cui, come si è visto, sono state fortemente accentuati, invece, criteri di natura politica. Che senso ha fare del nuovo Senato una Camera nella cui composizione il pluralismo politico-partitico è determinante ma che è poi sostanzialmente priva di influenza nel procedimento legislativo? Qui riemerge, in effetti, a mio modo di vedere, un errore di fondo del progetto di revisione costituzionale in oggetto, sul quale mi ero già intrattenuto nel corso della prima audizione: l'errore è quello di avere attribuito non alle difficoltà del sistema dei partiti ma alle istituzioni democratiche i difetti di governabilità del nostro sistema costituzionale. Anche in questo caso, non vorrei tornare diffusamente sul tema e rinvierei senz'altro a quanto già osservato nel maggio 2014. Mi limito qui a ricordare che il fortissimo incremento del potere del Governo non è in alcun modo bilanciato, nel progetto di revisione, né da significative limitazioni di tale potere, né da nuovi spazi di azione per il Parlamento, né dal rafforzamento degli istituti di partecipazione popolare. Mi sembra uno squilibrio molto grave e forse la più importante ragione di dissenso nei confronti del progetto medesimo.

6. Mi sembra che una spia significativa della intenzione di espandere i poteri del governo senza al contempo prevedere adeguati bilanciamenti possa ravvisarsi nella decisione della Camera, come notato anche nella Sua relazione, di attenuare le prerogative del nuovo Senato, attribuendo a quest'ultimo le altre funzioni, diverse da quella legislativa, non più in esclusiva ma in concorso con la Camera dei deputati. Come Lei stessa scrive: *"In tal modo, non sarebbero affidate al Senato in via esclusiva quelle funzioni di controllo, di verifica e di valutazione, tanto più libere e qualificate quanto più sottratte ai condizionamenti inevitabili del circuito fiduciario"*. Del resto, è pur vero che un Senato in cui tende a prevalere una logica di composizione ispirata a criteri politico-partitici, difficilmente sarebbe in condizione di svolgere adeguatamente quelle funzioni e di sottrarsi a quei condizionamenti, nonostante sia formalmente escluso dal circuito fiduciario. Inoltre, le nuove funzioni attinenti alla valutazione delle politiche pubbliche, alla verifica dell'attuazione delle leggi dello Stato ed alla espressione di pareri sulle nomine di competenza del Governo corrono il serio rischio di essere destinate a restare scatole vuote.

La sensazione, per vero molto netta, che si ricava dalla lettura complessiva del progetto, tenendo conto sia delle parti concernenti l'organizzazione e le funzioni del nuovo Senato, sia di quella attinente al riparto di competenze fra Stato e Regioni – cui dedicherò più avanti alcune rapide considerazioni – è che il suo *vero obiettivo* sia quello di ratificare e poi

corroborare, rafforzare uno stato delle cose purtroppo da tempo esistente: mi riferisco alla progressiva esautorazione del ruolo delle istituzioni parlamentari, al correlativo dominio del Governo sulla programmazione dei lavori. A questi fattori debbono aggiungersi ancora delegazione legislativa e decretazione d'urgenza, le cui anomale ipertrofie nel processo di produzione normativa sono del tutto ignorate dal processo riformatore. Nonostante alcuni miglioramenti nella formulazione dell'art. 12 del d.d.l. cost., laddove introduce la procedura di esame prioritario nell'art. 72 cost., il progetto di revisione costituzionale in oggetto continua, nel suo complesso, ad esprimere un apparato formidabile di compressione del lavoro parlamentare.

In questo ordine di idee, anche le parti, già esaminate, concernenti elezione, composizione e funzioni del nuovo Senato, nonché quella relativa al riparto di competenze Stato-Regioni – di cui dirò fra poco – assumono il senso di collaborare ad un impianto nettamente centralizzato del nostro ordinamento costituzionale, nel quale il Governo dovrebbe svolgere un ruolo di spiccata preminenza, sia nei confronti di una Camera dei deputati fortemente condizionata, sul piano politico e su quello funzionale, da quella preminenza governativa; sia nei confronti di un Senato, se non ridotto all'irrilevanza certamente chiamato a giocare un ruolo di incerta qualificazione, secondario, nella struttura del nuovo bicameralismo.

7. Arrivo, infine, al nuovo titolo V ed in particolare al riparto di competenze legislative fra Stato e Regioni, argomento sul quale mi limiterò a poche battute, per ragioni legate ai limiti di un discorso forse già troppo lungo. Ebbene, la concentrazione di un'imponente congerie di competenze fra quelle esclusive dello Stato, l'eliminazione della potestà legislativa concorrente, la pervasiva presenza della clausola di supremazia mi sembrano, in sintesi, il corredo coerente di un Senato privo di competenze incisive e di un disegno complessivo che punta ad un obiettivo nettamente centralizzatore. Mi pare ne risulti impoverito il pluralismo politico e sociale, che i margini lasciati alle competenze regionali siano davvero troppo esigui e che infine non sia stato colto neppure l'obiettivo di scongiurare nuova conflittualità fra Stato e Regioni. Si prenda, ad esempio, la residua competenza regionale in materia di pianificazione del territorio: che sarà di essa al cospetto di una competenza esclusiva dello Stato a stabilire le norme generali sul governo del territorio ed in materia di ambiente ed ecosistema? L'impressione è che si sia voluto, nei confronti delle competenze legislative regionali, ritornare alla vecchia tecnica del ritaglio delle competenze utilizzata nei primi decreti legislativi di trasferimento delle funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni, tecnica che giustamente fu ritenuta troppo riduttiva ed angusta nei confronti delle autonomie regionali e che fu poi superata con il d.P.R. n. 616 del 1977.

Sorge perciò il dubbio che la coerenza complessiva del progetto sia da cogliere nella forte compressione delle autonomie territoriali, le cui competenze sono nettamente ridimensionate e comunque soggette ad una troppo ingombrante clausola di supremazia; nella correlativa creazione di un Senato povero di attribuzioni, scarsamente rappresentativo delle istituzioni territoriali ed invece più sensibile, per la sua composizione, a logiche politico-partitiche e perciò alle esigenze del potere politico centrale; nella debordante crescita del potere del Governo, a spese non solo delle Regioni e del nuovo Senato, ma della stessa Camera dei deputati.

8. Si dirà che queste ultime considerazioni sono dettate da una visione ostinatamente pessimista o addirittura ostile in via preconcepita nei confronti di riforme costituzionali. Per parte mia, posso solo assicurare di essermi sforzato per un esame spassionato del d.d.l. cost., un esame aderente alla realtà per come la leggo ed interpreto. Devo però confessare – l'ho già ricordato poc'anzi ed anche nel corso della mia precedente audizione del 2014 – di essere

convinto che i problemi del nostro sistema costituzionale non siano da attribuire al suo ordinamento giuridico – bicameralismo, procedimento legislativo, ruolo delle autonomie territoriali – ma alle difficoltà del sistema dei partiti, difficoltà che sono specchio, ancora più in profondità, di alcuni mali antichi della nostra società, mali che la Repubblica italiana ha cioè ereditato non solo dalla monarchia sabauda ma già dalla condizione degli stati preunitari. Questi mali hanno a che vedere con problemi strutturali della storia della Penisola, che si chiamano, ad esempio, questione cattolica e questione meridionale e che hanno esercitato una influenza enorme nel plasmare coscienze individuali ed immaginari sociali. Ne sono derivate, ad esempio, conseguenze importanti sui caratteri delle classi dirigenti, non solo politiche: si pensi al permanere della tendenza alla formazione di clientele, all'affarismo, alla corruzione, a tutte le conseguenze patologiche della vena nazionale trasformista, intrisa di apparenza e spettacolo ed indifferente al merito delle questioni, alla disposizione corriva al cinismo e ad una certa superficialità, interessata o ideologizzata, il che è forse la stessa cosa, che ha spesso dato adito ad un degrado della vita politica e civile. Il discorso dovrebbe così allargarsi molto, ben oltre le ragioni specifiche per le quali sono stato chiamato ad esprimere un parere.

Se, tuttavia, mi sono permesso di accennare a questi miei punti di vista è stato per argomentare meglio le ragioni del mio disincanto nei confronti di una certa idea di riforma costituzionale, capace come tale di rifondare e “far ripartire” un'Italia bloccata. La mia impressione è che il costituente repubblicano del 1946, consapevole di quei mali antichi cui ho accennato, consapevole altresì della fragilità delle basi sociali e culturali della nuova democrazia italiana che si andava progettando, si sia preoccupato di scongiurare, per quanto possibile, nuove insorgenze di quei mali antichi. L'introduzione di un pluralismo territoriale e la scommessa sull'autonomia, la previsione di un ruolo determinante del Parlamento, persino la sua struttura bicamerale, l'attenzione per un procedimento legislativo capace di valorizzare l'apporto del pluralismo politico, non erano stati pensati certo per ostacolare la funzione di governo ma per predisporre contrappesi e garanzie adatti al funzionamento di una democrazia pluralista. Quasi settanta anni di trasformazioni sociali, economiche, culturali richiederebbero certamente un ripensamento in numerosi ambiti del sistema delle fonti, nella struttura e nelle funzioni della pubblica amministrazione, nell'organizzazione e nelle funzioni della giurisdizione, ed ancora una radicale interrogazione sul ruolo storico dei partiti politici in Italia, senza pretesa di interventi salvifici ma con la modestia di accostamento a temi estremamente complessi e delicati che non possono essere affrontati con parole d'ordine e pretese semplificatrici.