

Enrico Grosso*

**Audizione presso la Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati
sul disegno di legge costituzionale in materia di revisione della parte seconda della
Costituzione**

Lunedì 20 ottobre 2014

Premessa.

Desidero in primo luogo ringraziare questa Commissione, che – come già la sua omologa presso il Senato – ha deciso di offrire ampio spazio, nell’ambito della discussione sul disegno di legge costituzionale in materia di revisione della seconda parte della Costituzione, all’interlocuzione con studiosi, accademici, esperti, a vario titolo rappresentativi della c.d. “cultura costituzionale”. Non posso che manifestare il mio apprezzamento per l’attenzione e per l’interesse mostrati, convinto che dal più ampio allargamento del dibattito possano emergere elementi di approfondimento dei punti più delicati della proposta, e forse un contributo al miglioramento complessivo del suo impianto.

Proprio allo scopo di non tradire lo spirito che informa le audizioni da Voi richieste, e nella speranza che i nostri interventi possano fornire un contributo effettivo ai lavori della Commissione, non presenterò, in questa sede, un lungo e stucchevole elenco di *doléances*, con riferimento al metodo e al merito della revisione costituzionale in discussione. Molte sono le mie perplessità di ordine generale, sia sul contenuto e sul significato complessivo di questa ennesima stagione riformatrice, sia sul metodo con il quale la discussione intorno a tale riforma si è sviluppata in Parlamento e nel Paese. Non credo, tuttavia, che sia questo il tempo, né la sede, per esprimerle. Non credo, in particolare, che sia più il tempo per un dibattito general-generico tra gli studiosi di diritto costituzionale e i titolari del potere di revisione costituzionale, circa l’*an* delle riforme costituzionali. È *opportuno* approvare una riforma della Costituzione? È opportuno, in ogni caso, farlo ora, nelle attuali condizioni storiche, politiche, sociali ...? È opportuno farlo con questo procedimento e con questo metodo? È opportuno che tale riforma parta proprio dal bicameralismo e dai rapporti tra Stato e autonomie? Sono più di trent’anni che si discute, sterilmente, su questi temi. Sono

* Ordinario di diritto costituzionale nell’Università degli Studi di Torino.

più di trent'anni che ci si divide in fazioni, senza che i fautori dell'una o dell'altra tesi abbiano fatto un utile passo gli uni verso gli altri. Credo quindi che – indipendentemente dalle mie personali convinzioni sul punto – il solo utile apporto da parte nostra, nelle condizioni date e nel contesto politico concreto (delimitato da binari piuttosto stretti) all'interno del quale il dibattito si sta svolgendo, sia quello di fornire alcuni specifici elementi di riflessione, che vi possano eventualmente aiutare ad introdurre alcune modifiche migliorative del testo in discussione. Per le dispute sui massimi sistemi, che tanto ci appassionano, è forse ormai davvero tardi.

Mi limiterò a trattare tre questioni, su cui il testo proveniente dal Senato mi sembra carente sotto più profili.

1. La composizione del Senato e la sua legittimazione.

La prima questione centrale – direi dirimente – che deve essere affrontata con riferimento al senso complessivo che il disegno di legge costituzionale in discussione pretende di accreditare, riguarda il modello di Senato che si è inteso perseguire attraverso la disciplina delle nuove modalità di designazione dei suoi membri. Si presti bene attenzione. Non è una questione che coinvolge soltanto la “tecnica” di elezione dei componenti di quell'assemblea, ma che tocca il significato stesso dell'operazione che si è inteso realizzare. Qualsiasi organo costituzionale, quale che sia la sua funzione, deve sempre essere organizzato **in funzione del ruolo che dovrà svolgere** e la sua composizione deve riflettere quello scopo. In altre parole, non si può ragionare “in astratto” su quale sia la composizione “ottimale” di un organo, ma occorre chiedersi quale sia la composizione “funzionale” alla realizzazione degli specifici e concreti obiettivi (delle competenze, del ruolo, ...) che a quell'organo sono assegnati.

Ebbene: il Senato, recita il nuovo art. 55 riscritto dall'art. 1 del disegno di legge, «*rappresenta le istituzioni territoriali*». Se davvero la funzione del Senato deve essere quella di rappresentare le istituzioni territoriali, occorre da un lato che la sua *composizione* sia effettivamente in grado di riflettere tale obiettivo, e dall'altro lato che le funzioni concretamente assegnate al Senato (ossia i poteri che gli sono effettivamente riconosciuti) consentano davvero a quell'organo di realizzare tale compito.

A me pare che la composizione del nuovo Senato, da un lato, e i poteri ad esso assegnati, dall'altro lato, non consentano all'organo di organizzarsi ed operare in funzione dello scopo enunciato, ossia di esercitare un ruolo propriamente «*rappresentativo delle istituzioni territoriali*». Qualcuno ha detto, a questo proposito, che si rischia di passare dal bicameralismo perfetto al bicameralismo informale. Il rischio, in effetti, è molto alto.

I senatori, dei quali si proclama l'essere «*rappresentativi delle istituzioni territoriali*», in realtà non lo sono affatto. Sono invece rappresentativi, tutt'al più, delle forze politiche presenti in ciascuna Regione, e del peso politico che ciascuna di esse, in quel contesto, è in grado di esercitare (sia in relazione alle altre forze politiche, sia con riferimento alla sua articolazione interna).

Non vi tedierò ulteriormente (lo hanno già fatto autorevoli colleghi prima di me) sulle condizioni che, nel diritto comparato, consentono davvero di attribuire al Senato la natura di ente rappresentativo delle «*istituzioni*» territoriali. Ciò avviene solo se sono le «*istituzioni*» a parlare – all'interno dell'organo rappresentativo – attraverso i componenti da loro designati. Invece, nel nostro caso, i senatori saranno – tutt'al più – rappresentativi delle classi politiche locali, in quanto saranno eletti con il meccanismo di liste politiche concorrenti. Inevitabilmente, gli eletti di queste liste politiche concorrenti agiranno in Senato sulla base di *issues* – e si divideranno sulla base di *clivages* – di tipo politico, non istituzionale. Le loro decisioni non rifletteranno la dinamica delle istituzioni territoriali, ma la dinamica politica (nella sua versione meno edificante, quella interpretata dalle classi politiche locali). E si badi bene: quando si parla di «*dinamica delle istituzioni territoriali*» non si deve pensare ad una rozza contrapposizione tra le istanze «*delle*» Regioni, magari contrapposte a quelle «*dei*» comuni, e a quelle «*dello*» Stato. Sono piuttosto gli interessi, sovente contrapposti, «*tra*» le singole Regioni, «*tra*» i singoli territori a dover essere oggetto di processi dialettici di «*integrazione*» politica all'interno del nuovo Senato. Ma perché ciò avvenga, occorre che gli assi di aggregazione non siano disegnati sulla base dell'appartenenza politico-partitica, come inevitabilmente rischia di avvenire nell'attuale modalità di formazione dell'organo.

Su tale punto è bene intendersi. Non c'è nulla di male a prevedere una rappresentanza di istanze «*politiche*». Ma allora non ha senso affidare l'elezione di quei soggetti a meccanismi di secondo grado. Perché i casi sono due: se si vuole che gli eletti in Senato rappresentino le «*istituzioni*» territoriali, ha perfettamente senso che essi siano designati dalle istituzioni, ma allora non devono essere eletti con meccanismi che replichino, in sedicesimo, le

contrapposizioni per liste politiche. Se invece si vuole che i senatori rappresentino le diverse istanze politiche, allora ha perfettamente senso che essi siano eletti dai cittadini, traendo però allora dal suffragio universale la loro legittimazione.

La soluzione escogitata nel disegno di legge costituzionale, invece, appare un ibrido incoerente: individua nei senatori dei rappresentanti “politici” (e non “istituzionali”), i quali infatti esercitano le loro funzioni “senza vincolo di mandato”, ma ne fa dei soggetti eletti da altri rappresentanti in istituzioni territoriali. Ne fa, cioè, dei soggetti che rappresentano non i cittadini, bensì il ceto politico locale. E che eserciteranno tale funzione rappresentativa con le normali tecniche della rappresentanza politica, ossia con le stesse identiche dinamiche che sono proprie di un’assemblea immediatamente “politica”. Non è un caso che, dopo molto dibattere, si è ritenuto (all’esito della prima lettura del disegno di legge) di riconoscere anche ai senatori il diritto al libero mandato. Proprio l’assenza di vincolo di mandato è caratteristica delle assemblee politiche. Al contrario, laddove i membri delle seconde camere sono effettivamente rappresentativi delle istituzioni territoriali (come nel *Bundesrat* tedesco), il loro mandato è necessariamente vincolato (al perseguimento dell’interesse del territorio di riferimento, predeterminato dall’Ente rappresentativo di quel territorio).

Quale modello rappresentativo emerge dalla soluzione adottata? Come ci si può aspettare che funzionerà questo vero e proprio “ircocervo” istituzionale?

Non è di certo perseguito il modello della rappresentanza “istituzionale” *dei* territori (ossia quello della rappresentanza degli Enti), perché tale forma di rappresentanza si ottiene soltanto se sono gli Enti, in quanto tali, a designare (come avviene in Germania), e se gli eletti sono obbligati a votare – in blocco – secondo le indicazioni degli Enti stessi. Ma non è perseguito neppure il modello della rappresentanza politica *nei* territori, perché si evita accuratamente di affidare l’elezione al voto popolare.

Questo è, a mio avviso, gravemente contraddittorio. E dire che due soluzioni, entrambe semplici, avrebbero potuto essere tranquillamente adottate, a seconda che si volesse privilegiare l’uno o l’altro dei due modelli.

Si potrebbe ad esempio prevedere, qualora si intendesse privilegiare il modello della rappresentanza istituzionale *dei* territori, che gli eletti – pur essendo tutti consiglieri regionali¹ – vengano designati all’interno del Consiglio regionale dai governi degli Enti

¹ Evitando in questo modo che i nuovi Senatori possano legittimamente pretendere un autonomo emolumento in relazione all’attività svolta in Senato, dal momento che conserverebbero un’altra carica

(secondo il modello tedesco). Una specifica norma dovrebbe anzi disporre che *obbligatoriamente* faccia parte della delegazione regionale in Senato il Presidente della Regione, in modo da rafforzare il collegamento istituzionale della delegazione regionale in Senato con l'Ente designante.

Alternativamente, qualora si preferisse invece il modello politico della rappresentanza *nei* territori, si potrebbe prevedere che i senatori – tutti consiglieri regionali – siano eletti a suffragio universale all'atto dell'elezione dei consigli (ad esempio, prevedendo che i primi eletti di ciascuna lista che partecipa alle elezioni regionali siano automaticamente designati *anche* senatori: anche in questo caso potrebbe essere opportuno che siedano in Senato i Presidenti, ma non – in questo caso – in quanto rappresentanti dell'Ente, bensì in quanto massimamente rappresentativi dei corpi elettorali che li hanno designati).

Invece, la soluzione individuata finora costruisce delegazioni depotenziate, poco rappresentative in senso sostanziale in quanto prive di una forte legittimazione (né istituzionale, né popolare).

Né si sostenga che ciò non è grave, in quanto il Senato avrà una funzione “recessiva” nell'ordinamento. Al contrario. Alcune delle competenze del nuovo organo sono molto rilevanti e delicate. Il loro esercizio richiede non comuni competenze e non comune attenzione e sensibilità. Si pensi, per fare solo un esempio, a tutte le funzioni di valutazione e controllo di cui al nuovo testo dell'art. 55, comma 5.

A fronte di un Senato di questo tipo, che disegna davvero un bicameralismo informe e incoerente, sarebbe forse addirittura meglio un sistema coerentemente monocamerale, affiancato dal potenziamento e dalla costituzionalizzazione della conferenza Stato-Regioni, come pure era stato proposto da qualcuno in seno alla commissione dei 35 che ha lavorato nel corso del 2013.

Credo che ci sia ancora tempo per un intervento riparatore.

2. Le funzioni assegnate al Senato.

Si è ripetuto più volte che il nuovo Senato dovrebbe favorire uno snellimento del procedimento parlamentare, un'accelerazione delle “prestazioni” decisionali e una maggiore

(regionale o comunale) dalla quale ricavare la loro indennità. Pare che sia questo uno dei principali obiettivi del governo che ha presentato il disegno di legge costituzionale in discussione. Mi permetto di osservare – per inciso – che quella del risparmio degli emolumenti sta diventando una vera e propria ossessione. Sembra quasi che la *spending review* stia assurgendo a “primo pilastro” del nuovo assetto costituzionale che si vuole edificare, quasi si trattasse della vera e propria “costituzione materiale” del paese. Forse la questione della composizione degli organi costituzionali andrebbe dibattuta a partire da basi più serie.

efficienza dei processi legislativi. A me sembra che si siano poste tutte le premesse per un aggravamento delle procedure e di conseguenza per un inasprimento dei contenziosi.

Il nuovo procedimento legislativo, anzi l'intreccio dei nuovi procedimenti legislativi descritti all'art. 70 (come modificato dall'art. 10 del disegno di legge), appare talmente complicato da porre seriamente a rischio la tenuta complessiva del sistema. Vi sono ben quattro tipi di procedimento. La distinzione tra i casi in cui si applica l'uno o l'altro di tali procedimenti è affidata a formulazioni per lo più generiche, che fanno spesso riferimento a "materie" e che, altrettanto spesso, evocano formule del tipo "*disposizioni di principio su ...*" o introducono richiami ad altre disposizioni costituzionali.

Si pongono qui le premesse per infiniti contenziosi sul corretto procedimento legislativo adottato, e dunque per infinite eccezioni di legittimità costituzionale. Cosa succederà, infatti, se la Camera approverà definitivamente una legge dopo il "richiamo" operato dal Senato, senza tenere conto delle proposte di modifica, ma votando a maggioranza semplice anziché assoluta? Occorrerà valutare se quella legge riguardi o no una delle "materie" enunciate al comma IV dell'art. 70. Ma è molto difficile stabilire in concreto quando ci si trovi di fronte a uno di quei casi. E non è certo un'assemblea rappresentativa il luogo più "sereno" nel quale svolgere tale ordine di considerazioni.

Nel caso delle leggi "bicamerali", poi, appare davvero di difficile comprensione il riferimento (oltretutto privo di qualsiasi coordinamento "topografico") operato dall'art. 55 comma V ai trattamenti sanitari obbligatori e alla tutela della famiglia. Quand'è che una legge interviene "*nelle materie*" di cui agli art. 29 e 32"? Le materie, come è stato più volte spiegato anche in questa sede, sono strumenti per governare *ex post* il contenzioso, non per distribuire *ex ante* le competenze. La ragione per cui la riforma del Titolo V ha funzionato in modo così difettoso è stata univocamente individuata nell'eccessivo ricorso a divisioni "per materie", su cui soltanto la Corte costituzionale è potuta intervenire – appunto *ex post* – per provare a mettere ordine.

La verità è che, allo scopo di differenziare il peso delle due Camere nell'esercizio della funzione legislativa, attribuendo al Senato una posizione recessiva, si potrebbe perseguire una strada diversa e più semplice, ossia quella di prevedere un procedimento che garantisca la "parola finale" alla Camera dei deputati senza tuttavia differenziare l'iter a seconda delle "materie". Si pensi – ad es. – al caso francese. In Francia le leggi sono tutte bicamerali. È peraltro previsto un procedimento di "navette" che abbrevia fortemente i tempi di approvazione delle leggi, assegnando – all'esito di eventuali procedure di conciliazione –

una prevalenza “finale” alla decisione dell’Assemblea Nazionale². Tale procedimento è peraltro previsto per *tutte* le leggi. Tutt’al più, per taluni **tipi formali** di legge (es. “leggi organiche”), si prevede l’obbligo della procedura integralmente bicamerale. Ma la Costituzione non predetermina per “materie” (salvo limitatissimi casi) quali leggi debbano avere la forma delle leggi organiche.

Da questo punto di vista, il numero delle leggi “bicamerali” appare addirittura eccessivo. La loro disciplina è farraginosa e inutilmente complicata. Talvolta sembra quasi che si abbia sfiducia nella Camera dei Deputati (si pretende la legge bicamerale su determinati oggetti, come se si trattasse di materie che esigerebbero un “controllo” più accurato sull’attività legislativa della Camera). E si ricordi che, se il Senato non dà più la fiducia, tale limite vale nei due sensi: il Senato non può dare o revocare la fiducia al governo, ma ciò significa che il governo non può più porre la questione di fiducia al Senato. Maggiore è il numero delle leggi bicamerali, maggiore sarà il numero delle leggi sul cui contenuto il governo non avrà il potere di “forzare” l’approvazione mediante il ricorso alla fiducia.

Inoltre: a cosa serve insistere con tale pervicacia sulla previsione di “maggioranze assolute”, come se tali maggioranze costituissero di per sé una “barriera” contro approvazioni troppo facili o troppo rapide? Le maggioranze assolute, come ben noto, possono essere artificialmente costruite dai sistemi elettorali. Quindi esse sono *assicurate*, almeno formalmente, nel contesto di sistemi elettorali non perfettamente proporzionali (quale sicuramente sarà, almeno a voler tenere conto del dibattito politico che si sta svolgendo parallelamente sul punto, anche la nuova legge elettorale per la Camera dei Deputati, attualmente in discussione). Il raggiungimento della maggioranza assoluta dipende quindi – soltanto – dal livello di coesione interna della maggioranza, e non certo dall’esigenza di “coinvolgere” l’opposizione nella responsabilità circa l’assunzione della specifica decisione.

² Il testo di un progetto viene prima votato dall’assemblea nella quale è stato presentato (dal primo ministro o da un parlamentare, unici soggetti cui è affidata l’iniziativa legislativa). L’altra assemblea deve poi votarlo nello stesso testo. In caso di disaccordo, dopo due letture successive nelle quali il progetto è stato votato in testi diversi (o dopo una sola, in caso il governo ne abbia dichiarato l’urgenza), il primo ministro può promuovere la formazione di una commissione paritetica di deputati e senatori, per la redazione di un testo condiviso. Su questo testo, senza possibilità di ulteriori emendamenti (a meno di accordo col governo), le due assemblee sono chiamate al voto finale. In caso di mancato accordo, o di mancato voto sul testo concordato, il governo può infine domandare, dopo un’ulteriore lettura da parte dei due rami del parlamento, il voto finale da parte dell’assemblea nazionale, che può riprendere il testo elaborato dalla commissione mista, ovvero l’ultimo testo votato dall’assemblea stessa, o quello scaturente da alcuni degli emendamenti approvati dal senato. È dunque l’assemblea nazionale ad avere l’ultima parola.

3. Il c.d. “voto bloccato”.

L'articolo 12, che modifica l'art. 72 della Costituzione, introduce non soltanto – come qualcuno ha erroneamente sostenuto – il voto “a data fissa”, ma un vero e proprio privilegio governativo attraverso la possibilità di ricorrere al “voto bloccato”. È bene che il Parlamento ne sia consapevole, dal momento che sta introducendo, in tal modo, un fortissimo auto-limite al proprio funzionamento. Si tratta di una decisione ovviamente del tutto legittima, ma molto impegnativa, che avrà inevitabili e rilevanti conseguenze sulla forma di governo (che pure non viene “formalmente” modificata).

L'esperienza più vicina, in diritto comparato, è quella francese. Per impedire che, su un progetto di legge di origine governativa, il parlamento possa presentare un numero indefinito di emendamenti che ne stravolgano il senso, la Costituzione del 1958 prevede il c.d. «voto bloccato». Il governo può cioè imporre, all'assemblea che sta esaminando un progetto di legge, di pronunciarsi entro una certa data, con un solo voto, esclusivamente su quel testo, o quelle parti di testo, che siano state accettate dal governo, con gli emendamenti da esso espressamente condivisi. In tal modo il parlamento è costretto a «prendere o lasciare» un testo imposto dal governo, senza potervi apportare le modifiche che reputi opportune. Così il governo non è neppure costretto a mettere in gioco la fiducia, e in genere ottiene il massimo risultato con il minimo sforzo. I governi francesi utilizzano con estrema disinvoltura tale prerogativa, che combinano con la c.d. “ghigliottina” (ossia con l'istituto analogo, ma assai più incisivo, rispetto alla nostra questione di fiducia³). Il

³ Il primo ministro può impegnare la responsabilità del governo di fronte all'assemblea nazionale su un testo. In questo caso il testo, *senza essere votato*, è considerato approvato, a meno che nelle 24 ore successive non sia depositata una mozione di censura, e che essa sia poi votata con le modalità sopra descritte. In tal modo il governo può bloccare in qualsiasi momento una discussione parlamentare particolarmente accesa e difficile, costringendo l'assemblea a uno sbrigativo “prendere o lasciare”. Se non è presentata la mozione, il testo si dà per approvato senza ulteriore discussione. Se la mozione è presentata si ricorre alla verifica dei soli voti favorevoli, cosicché astenuti e assenti giocano nuovamente a favore del governo. Il risultato è che l'esecutivo può continuare a governare, in presenza di una maggioranza debole, ristretta o divisa, costringendo il parlamento ad approvare, senza votarli, i provvedimenti ritenuti essenziali. Naturalmente l'assemblea può sempre approvare la mozione di censura, con conseguente obbligo di dimissioni del governo. Ma proprio per questa ragione, sui deputati della maggioranza è esercitata la massima delle pressioni: essi non hanno alternativa se non rassegnarsi a lasciare che sia approvato (senza voto) il provvedimento governativo ovvero aprire una crisi di governo che potrebbe anche condurre alla messa in discussione della propria sopravvivenza come maggioranza, nel caso in cui il Presidente decida di sciogliere l'assemblea. Fino a oggi, non è *mai* successo che, sulla questione di fiducia posta dal governo su un testo, l'assemblea votasse una mozione di censura. Al contrario, il governo ha fatto ricorso alla ghigliottina con crescente disinvoltura. Non solo quando non poteva disporre di una maggioranza forte, ma anche quando era politicamente ben saldo, incapace tuttavia di convincere i propri parlamentari a votare su testi da lui ritenuti essenziali, il primo ministro ha spesso preferito impedire *tout-court* la discussione. Pensata per mettere la maggioranza parlamentare di fronte alle sue responsabilità, la ghigliottina ha quindi finito per essere spesso utilizzata dai governi per liberarsi dalle

risultato di tali pratiche è analogo: il governo si libera delle difficoltà interne alla propria maggioranza “forzandone” la decisione.

Si tratta di una pratica del tutto ammissibile, qualora prevista in Costituzione. Ma non si dica che tale istituto sia “neutrale” rispetto alla volontà del Parlamento. Non è difficile, per un governo, o per una parte di una eventuale maggioranza scarsamente coesa, “far perdere” sessanta giorni al Parlamento, ossia ritardare la discussione di un progetto di legge per sessanta giorni, in attesa che si possa dar luogo al procedimento previsto dal nuovo art. 72. La realtà è che l’istituto del voto bloccato costituzionalizza, in maniera soltanto un po’ più elegante, la vituperata pratica, da anni oggetto di quotidiana applicazione nelle aule parlamentari, del maxi-emendamento presentato dal governo, sul quale lo stesso governo pone la questione di fiducia.

Non è un caso che tale istituto sia introdotto parallelamente a una (almeno apparente) restrizione dei casi in cui si può ricorrere al decreto-legge. Il collegamento tra le due modifiche (quella del 72 e quella del 77) mi pare evidente e in qualche modo speculare. È opportuno che il Parlamento sia ben consapevole del profondo mutamento di fatto che tale istituto produrrà nel funzionamento concreto della forma di governo. Forse, sarebbe quantomeno opportuno disciplinarne con maggiore precisione i limiti di esercizio.

Su alcune ulteriori criticità.

Alcune delle osservazioni che seguono sono già state formulate e ampiamente dibattute. Mi limito, in proposito, a pochi accenni.

- 1) Elezione dei giudici costituzionali. Ho sentito che altri colleghi, prima di me, hanno proposto che i cinque giudici di derivazione parlamentare vengano tutti eletti dal Senato. La cosa mi lascia molto perplesso, soprattutto se continuiamo a sostenere che il Senato “rappresenta” le autonomie territoriali (che sono spesso “parte” dei giudizi di fronte alla Corte, sia nelle controversie sulla legittimità costituzionale delle leggi, sia nei conflitti di attribuzione). Peraltro, non capisco la ragione per cui si sia abbandonata l’elezione da parte del parlamento in seduta comune, prevedendo che

proprie difficoltà politiche interne. Il suo crescente utilizzo ha finito per convincere i deputati che è vano contrastare il governo, dal momento che, alla fine, esso avrà l’ultima parola.

tre giudici siano eletti dalla Camera e due dal Senato. Ricordo che i giudici costituzionali non sono “rappresentativi” di questo o quell’organo dello Stato, ma – al limite – della “Repubblica” complessivamente intesa. Capisco l’obiezione: con la diminuzione del numero dei senatori, il loro “peso” all’interno di un’elezione assembleare è destinata a diminuire. Ma mi pare che il rimedio sia peggiore del male. Peraltro, non mi pare che il medesimo argomento sia stato speso con riferimento alle altre elezioni da parte del Parlamento in seduta comune (Presidente della Repubblica e CSM; anzi, per ciò che concerne l’elezione del Presidente della Repubblica è addirittura prevista una diminuzione del numero complessivo degli elettori, con l’abolizione dei delegati regionali). Se proprio si volesse “rafforzare” il ruolo del Senato nell’elezione dei giudici costituzionali, si potrebbe prevedere ad esempio che, in tali occasioni, il collegio sia integrato da un egual numero di delegati provenienti dai medesimi Enti che hanno designato i senatori.

- 2) Previsione del doppio quorum di validità nel caso di referendum abrogativo (nuovo art. 75). Si tratta di una modifica incomprensibile, che realizza un insensato “privilegio di maggioranza” con valenza tendenzialmente plebiscitaria. Piuttosto, sarebbe forse opportuno che il quorum “strutturale” sia sempre fissato con riferimento a un parametro “credibile”, quale può essere l’effettiva affluenza al voto nel corso delle precedenti elezioni politiche (come era previsto nel testo originariamente uscito dalla Commissione Affari Costituzionali del Senato, poi modificato dall’Aula).
- 3) Rinvio parziale delle leggi da parte del Presidente della Repubblica (nuovo art. 74). La modifica proposta corrisponde a una giusta esigenza, già più volte messa in evidenza in dottrina in relazione ad alcuni mancati rinvii “sotto ricatto” del passato (ricordo un dibattito suscitato da un questionario promosso dall’associazione “Astrid” qualche anno fa). La disciplina contenuta nel testo approvato in prima lettura, tuttavia, appare priva di senso. Non si prevede, infatti, quale sia la sorte della parte del progetto di legge che non sia stata oggetto di rinvio. Occorrerebbe, allora, prevedere che il Presidente possa in ogni caso procedere alla promulgazione parziale. Ciò, peraltro, non sarebbe a sua volta al riparo da obiezioni e critiche: entro quali limiti, infatti, si può assegnare al Presidente della Repubblica un vero e proprio potere di “ritaglio” sul testo di una legge? Forse potrebbe soccorrere, a questo proposito, una vecchia proposta di legge costituzionale, presentata nella

scorsa legislatura dal senatore Ceccanti, così formulata: *«Il Presidente della Repubblica può richiedere una nuova deliberazione limitatamente ad una o più parti di una legge qualora la parte non oggetto del rinvio possa autonomamente sussistere. In tal caso procede alla promulgazione della parte che non ha costituito oggetto del rinvio»*. In ogni caso, una modifica del testo approvato dal Senato appare, su questo punto, assolutamente indispensabile.

- 4) Elezioni del Presidente della Repubblica (nuovo art. 83). Che senso ha prevedere quorum differenziati fino al quarto e poi fino all'ottavo scrutinio? Valgono le considerazioni svolte prima in relazione ai casi in cui si fa usualmente ricorso a maggioranze assolute e qualificate. Personalmente, ho sempre ritenuto che le maggioranze fortemente qualificate (ovvero la previsione di quorum talmente alti da superare qualsiasi distorsione della rappresentanza prodotta artificialmente da un sistema elettorale) siano strumenti insopprimibili di garanzia, con riferimento a talune elezioni (Presidente della Repubblica, Corte costituzionale, CSM). Noto che però la questione viene oggi declinata con riferimento esclusivo all'estrema "volatilità" dell'unità politica dei gruppi parlamentari. Il problema quindi non sta nelle maggioranze, ma nel governo di quella volatilità. Se il principio che si intende perseguire è quello secondo cui alcune cariche di garanzia siano elette con il consenso convergente della maggioranza politica e (di almeno una parte) dell'opposizione, i quorum andrebbero sempre tenuti alti (e non soltanto nelle prime votazioni), comunque dovrebbero sempre essere superiori a quello raggiungibile dalla sola maggioranza attraverso i meccanismi premiali (o altrimenti sovra-rappresentativi) previsti dalla legge elettorale.
- 5) Regioni a Statuto speciale. Trovo davvero incomprensibile che, di fronte alla manifestata (e condivisibile) esigenza di intervenire sull'assetto dei rapporti Stato-Regioni, non si provi neppure a porre mano alla sempre più insostenibile "riserva" a favore del regionalismo speciale. Mi rendo perfettamente conto delle enormi difficoltà politiche ad affrontare un tema che coinvolge interessi consolidati e trasversalmente organizzati all'interno di ogni forza politica. Ma l'attuale forma del regionalismo speciale non può davvero essere tollerata nelle forme in cui si è andata consolidando, soprattutto a seguito dell'evoluzione della disciplina delle Regioni ordinarie. Su questo punto il disegno di legge in discussione ha nuovamente perso un'occasione.

- 6) Art. 116, terzo comma. Mi sembra condivisibile l'idea di subordinare il regionalismo differenziato alla regolarità dei bilanci, ma è chiaro che, una volta “devolute” con legge le funzioni, di queste lo Stato non può più riappropriarsi, anche se nel frattempo la Regione non avrà più i conti in ordine. **Ricordo che le leggi di cui all'art. 116 ultimo comma sono leggi approvate “sulla base di intese”, e quindi leggi rinforzate dal lato passivo. Non possono essere abrogate senza una nuova intesa.** Di conseguenza, una volta che la Regione abbia ottenuto l'autonomia differenziata, questa non potrà più esserle tolta senza il suo consenso, quale che sia lo stato dei suoi conti.

In conclusione.

Mi si consenta, infine, di rivolgere un appello accorato alla Commissione. Nel 1947, fu affidato il compito di una revisione linguistica e stilistica della Costituzione a tre illustri letterati come Concetto Marchesi, Pietro Pancrazi e Antonio Baldini. Oggi, ovviamente, quella meritoria iniziativa risulta per molteplici ragioni improponibile. Ma ricordo che anche grazie alla cura con cui è scritta, alla sua formidabile struttura linguistica, alla sua mirabile leggibilità, alla semplicità e pregnanza delle sue formulazioni, la Costituzione è diventata patrimonio giuridico, civile e culturale di un'intera collettività.

È quindi altamente auspicabile che venga esercitato, sul testo finale del disegno di legge di riforma, il massimo sforzo di ripulitura, di semplificazione linguistica, di coordinamento interno. Occorre cercare di omogeneizzare le formulazioni, oltre che evitare alcuni marchiani errori che il testo purtroppo al momento contiene (ad es., all'art. 72, comma VII, sarebbe bene utilizzare la tradizionale formula “leggi di autorizzazione a ratificare trattati internazionali”, e non l'erronea espressione “leggi di ratifica dei trattati internazionali”). Sarebbe opportuno che i singoli enunciati non siano troppo lunghi, prolissi o farraginosi, e che non si abusasse del fastidioso e corrivo gergo legislativo dei nostri tempi.

Anche così si contribuirà a rafforzare, nei cittadini, un indispensabile sentimento di “appropriazione” del nuovo testo costituzionale. In fondo, la Costituzione, oltre che “sopra”, deve potersi collocare anche – e soprattutto – “dentro”: dentro le coscienze di tutti i cittadini, chiamati innanzi tutto a capirla, per poterla conoscere adeguatamente e di conseguenza rispettarla, farla rispettare e invocarla di fronte a qualsiasi abuso.

Dipende soltanto da voi, dimostrarvi più attenti e più accurati di quanto siano stati capaci di fare i vostri colleghi senatori. Credo che l'intera comunità nazionale, e non solo la più ristretta comunità dei costituzionalisti, ve ne sarà grata e riconoscente.