

LA DEMOCRAZIA

LA CRISI DELLA RAPPRESENTANZA

IL RUOLO DEL PARLAMENTO
E DEI PARLAMENTARI



HERAION
CREATIVE SPACE

Sommario

[Colophon](#)

[Premessa](#)

[Convegno del 12 dicembre 2023](#)

[Indice](#)

[Tavola rotonda del 14 marzo 2024](#)

[Indice](#)

[Convegno del 26 novembre 2024](#)

[Indice](#)

La Democrazia

ISBN 979-12-81103-20-7

Edito da H.C.S. Heraion Creative Space
303, Via Monte Topino – 01036 Nepi (VT)

info@heraion.net
www.heraion.net

Prima edizione: Novembre 2025
Progetto grafico di Simone Bianchini
Impaginazione di Mimmo Trimarco

A cura di Francesca Vidoni, Giuseppe Alberto Falci
<https://www.ilparlamento.eu>

Premessa

Con questa pubblicazione, che raccoglie gli atti di tre convegni promossi negli anni scorsi dall'Associazione degli ex Parlamentari della Repubblica, si vuole dare continuità alla riflessione pubblica sul raccordo culturale e politico tra Democrazia, Costituzione e Parlamento, sulle condizioni della democrazia in Italia, sulle forme e le strutture di governo e sull'indispensabile ruolo del Parlamento.

I tre convegni sono partiti da questi caposaldi anche per avviare un confronto sulla proposta di introduzione della elezione diretta del Presidente del Consiglio presentata dal Governo. Un approfondimento scevro da qualsiasi pregiudiziale politica o di schieramento, per confrontarsi sul merito della proposta, con una unica bussola di riferimento e cioè, la difesa della Costituzione e, al contempo, la salvaguardia della qualità della democrazia. Sono, questi, i due aspetti decisivi che continuano ad orientare l'azione culturale e politica dell'Associazione.

Un confronto, ricco di spunti e di approfondimenti utili per le forze politiche che ha visto protagonisti, in virtù della loro peculiare esperienza, gli ex presidenti di Camera e Senato, i Presidenti e Vicepresidenti della Corte Costituzionale oltre a docenti universitari, politici e intellettuali. Una iniziativa che conferma la funzione dell'Associazione degli ex parlamentari perché la politica, nel suo complesso, può recuperare il consenso dei cittadini se riesce anche a riscoprire le ragioni fondanti e costitutive della nostra repubblica democratica.

C'è uno stretto legame tra il rispetto della Costituzione, la

valorizzazione del Parlamento e la difesa della democrazia: un legame che, in sé, rappresenta il cuore pulsante della democrazia nel nostro paese.

Esaltare la centralità del Parlamento significa anche valorizzare il pluralismo sociale, culturale e politico.



Associazione Stampa Parlamentare



L' ASSOCIAZIONE EX PARLAMENTARI DELLA REPUBBLICA IN COLLABORAZIONE CON:

L' ASSOCIAZIONE STAMPA PARLAMENTARE E

L' ASSOCIAZIONE NAZIONALE ALFIERI DELLA REPUBBLICA ITALIANA

COSTITUZIONE PARLAMENTO DEMOCRAZIA

LA S.V. È INVITATA

AULA DEI GRUPPI PARLAMENTARI
VIA CAMPO MARZIO, 78

ORE: 10:00 - 13:30

12 DICEMBRE 2023

Convegno 12 Dicembre 2023
Aula dei Gruppi Parlamentari, Via Campo
Marzio 78

Indice

Presentazione

Apertura

Relazione introduttiva

Saluti istituzionali

Relazioni

Il dibattito

Confronto con gli Ex Presidenti del Parlamento

Interventi e dibattito

Conclusioni

Dossier “Costituzione-Parlamento-Democrazia”

Presentazione

L'Associazione degli ex Parlamentari, nel 75° anniversario della Costituzione, ha organizzato lo scorso 12 dicembre una giornata di riflessione intitolata: Costituzione – Parlamento – Democrazia.

L'Associazione è da sempre presidio del ruolo essenziale del Parlamento, espressione fondamentale del popolo italiano.

Il dialogo ha visto protagonisti, in virtù della loro peculiare esperienza politico– istituzionale gli ex presidenti di Camera e Senato.

Tra gli interlocutori hanno partecipato Presidenti e Vice Presidenti della Corte Costituzionale e docenti universitari; d'intesa con l'Associazione "Stampa Parlamentare", sono stati invitati a partecipare l'Associazione "Alfieri della Repubblica" e gli studenti di due licei romani.

La presentazione, da parte del Governo, di una formale proposta di introduzione della elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri pone in evidenza la centralità del tema costituzionale.

Questa pubblicazione è finalizzata a promuovere iniziative sul territorio e nelle scuole a cura dei Comitati Regionali e nel rapporto con la rete delle Associazioni culturali.

Apertura

Cinzia Dato

CINZIA DATO

Consigliere dell'Associazione

Benvenuti a tutti.

Ringrazio naturalmente il Presidente della Camera, che ci ospita. Le siamo molto grati.

Tanti verranno a portare un saluto, ma lo vedremo nel corso della mattinata. Volevo soltanto dire due parole a questi giovani che mi emozionano a vedere qui con noi stamattina. Perché mi emozionano, ragazzi? Perché siamo in un momento complicato della nostra vita istituzionale, non solo nostra in Italia, badate bene. Si parla un po' di crisi della democrazia o nella democrazia. Spesso si parla di democrazie, di *post* democrazia, addirittura si ricorre all'ossimoro di democrazia illiberale, quasi come se ci fosse altra democrazia oltre quella liberale.

Il nostro Paese sta discutendo delle riforme, riforme importanti che vanno a cambiare profondamente, se approvate, il nostro sistema istituzionale.

Voi dovete conoscere, sapere, capire, scegliere, partecipare, perché è il vostro futuro quello che si sta disegnando qui.

Io vi voglio solo dire due parole sul Parlamento a proposito di democrazia. Noi siamo ex parlamentari, ma una volta che sei stato parlamentare, che hai lavorato con la passione e l'impegno di rappresentare una società, un Paese, un popolo – espressione che si usa pericolosamente oggi – non te lo toglie più da dentro. Se hai fatto il Ministro, lo superi, ma ci sono alcune cose, tra cui l'insegnante, io credo, che non ti toglie mai dalla tua identità. Noi abbiamo nel nostro Statuto, come obbligo statutario, quello di sostenere il Parlamento, parlare del Parlamento, spiegare cos'è il Parlamento, perché nessuna

Istituzione vive se non è immersa in una cultura coerente con essa.

Voglio dirvi una cosa, ragazzi. Il Parlamento è il centro della democrazia. “Parlamento” vuol dire consenso, è l’Istituzione che viene votata, vuol dire rappresentatività, vuol dire partecipazione dialettica alle attività decisionali.

Pensate alla democrazia liberale, che è una cosa fantastica. Ci fa parlare, cominciando da Montesquieu, di poteri, non di potere.

Il potere è una dimensione assai pericolosa. La democrazia parlamentare vuole la divisione di poteri, l’equilibrio dei poteri, il controllo dei poteri. Vi voglio dire questo perché è importante che voi sappiate cos’è un Parlamento e per quale ragione noi, a partire da oggi, perché vorremmo continuare in tutto il Paese iniziative simili, desideriamo che voi parlaste, che vi informaste, che discuteste da voi.

La Costituzione è una regola importantissima, è il limite al potere, a qualunque potere. La Costituzione si rifà a valori profondi, appassionanti. Questo sta succedendo nel nostro Paese. Voi siete i protagonisti. Questo incrocio della storia è tra noi che siamo il vostro passato e voi che siete il futuro di noi tutti. Oggi io credo che sia un gran momento e spero che tutti voi continuerete a lavorare sulle cose che sentirete oggi.

Grazie di essere qui e complimenti ai vostri professori.

Adesso il nostro Presidente Giuseppe Gargani, personalità che non ha bisogno di essere raccontata, ma che ha ricoperto cariche parlamentari italiane, europee, incarichi di tutti i tipi, giurista di grande valore, ha sentito, lui per primo, il bisogno morale che noi abbiamo di impegnarci a sostegno del Parlamento.

“Parlamento” non vuol dire parlamentarismo.

“Parlamento”, in ogni forma di governo, deve essere l’Istituzione più importante.

Relazione introduttiva

Giuseppe Gargani

GIUSEPPE GARGANI

Presidente dell'Associazione Ex Parlamentari della Repubblica

Quando in aula i Parlamentari chiedono la parola iniziano dicendo: “Onorevole Presidente, Onorevoli colleghi”. Io ho il privilegio di dire: “Onorevoli Presidenti” perché sono presenti in aula i Presidenti che negli ultimi anni hanno guidato il Parlamento e che oggi con la loro presenza e con il loro contributo, danno un significato particolare al nostro incontro. Io accetto senz’altro l’invito della Presidente di contenere l’intervento: ho un testo scritto proprio per attenermi alla regola. L’Associazione degli ex parlamentari ha sentito il dovere, dopo il dibattito in corso sulla revisione della Costituzione e dopo la presentazione della proposta del governo sul cosiddetto premierato, di organizzare questo confronto con parlamentari che hanno avuto un privilegio eccezionale di presiedere le assemblee e con esponenti della cultura giuridica costituzionale del nostro paese.

I parlamentari hanno il dovere di rispettare il Parlamento, ma gli ex hanno un compito specifico di difendere la Costituzione e il Parlamento. Ce lo impone lo Statuto, come gli statuti degli altri paesi europei per i singoli Stati, ma debbo subito dire che per noi non è dovere burocratico, né una nostalgia per aver trascorso tanti anni in Parlamento; è uno stato d’animo e una spinta istituzionale che vi assicuro appartiene ad ogni socio che, come vecchia classe dirigente, è animato dalla volontà di tutelare e difendere il Parlamento come istituzione cardine del paese e difendere il parlamentare per tutti gli aspetti istituzionali e per tutta la vita.

Abbiamo il dovere di ribadire questo principio fondamentale che ha caratterizzato la gestione di Gerardo Bianco che tutti ricordiamo con affetto e di Antonello Falomi che tutti dobbiamo ringraziare per l'intelligente lavoro fatto nell'interesse del Parlamento: il Parlamento ha bisogno di essere difeso.

E abbiamo il dovere di ribadirlo questo principio perché la crisi del Parlamento è progressiva e si aggrava sempre di più e mette in pericolo la consistenza della democrazia e noi dobbiamo reagire.

In presenza di proposte di riforma della Costituzione ci siamo posti alcuni interrogativi di fondo che voglio esplicitare in questa sede, e che esprimono gli interrogativi del gruppo dirigente, del vice presidente Valter Bielli e di Giuseppe Soriero il nuovo segretario dell'Associazione, che hanno collaborato e daranno il loro contributo, perché ogni revisione o riforma può essere valida se mira a tutelare il Parlamento, se gli dà nuovo vigore. Anche se l'elettore può essere distaccato o distratto, e lo è abbondantemente, è una mia nota positiva, ha nell'animo le norme della Costituzione e le vuole tutelare come abbiamo verificato in questi anni con i referendum negativi e quindi ha amore...e odio nei confronti del Parlamento.

E per questa ragione, pur nelle diversità delle opinioni che naturalmente abbiamo anche per le storie diverse da cui proveniamo, sono certo che i miei interrogativi corrispondono al comune sentire.

La Costituzione, dà maggiore rilevanza al Parlamento e per il passato il suggerimento dei costituzionalisti era quello di rafforzare i poteri e la stabilità del governo, ma oggi il governo è molto forte anche se in maniera patologica, e in qualche modo, come possiamo ostatare nel lavoro di tutti i giorni, "controlla" il Parlamento; il quale invece ha bisogno di essere curato e consolidato per poter "controllare" il governo.

Quindi ridare vitalità e funzione al Parlamento significa creare un'armonia che rafforza il Governo in maniera fisiologica non patologica.

I decreti approvati dal 2001 al 2022 sono stati 553; approvati con la fiducia 517 e approvati con modifiche solo 193; dall'ottobre ad oggi sono stati presentati ben 59 decreti legge. Le richieste di "fiducia" hanno avuto un aumento progressivo da parte del Governo per blindare i propri provvedimenti assicurandoli dall'intervento parlamentare.

Bastano questi numeri per comprendere come la crisi si aggravi sempre di più.

Il pilastro della Costituzione è la "rappresentanza politica" che si è consolidata attraverso i partiti, sin dal 1946-1948, superando il partito unico, partito-Stato che aveva dominato degli anni precedenti.

Questo il portato della democrazia costituzionale che si è sgretolato negli ultimi anni, per cui gli attuali "movimenti" e gli attuali gruppi parlamentari non sentono più, come è stato detto con molta efficacia, "la lealtà costituzionale" che i partiti avevano per il passato, considerando molto poco il Parlamento come luogo della "rappresentanza".

La crisi dei partiti ha determinato movimenti "personali" che hanno offuscato la identità, per cui i cittadini non concorrono con metodi democratici a determinare la politica nazionale come stabilisce la Costituzione, ed è offuscata "la libertà del Parlamento di indirizzare la politica del paese, l'essenza del regime parlamentare". Il Governo ha, per così dire, approfittato di questa situazione e ha abusato dei suoi poteri e lo squilibrio legislativo è vistoso e preoccupante.

Bisogna porre rimedio a questo, anche modificando i regolamenti delle Camere che già potrebbero risolvere alcuni problemi e soprattutto la legge elettorale per ridare davvero al cittadino la possibilità di votare con un voto libero facendo scelte che finora sono precluse da leggi elettorali

“truffaldine”. Questa è la premessa da cui non si può prescindere nell’esaminare la proposta costituzionale presentata dal Governo, soltanto per fare un quadro delle problematiche che ne derivano e che hanno bisogno di risposte.

Preciso alcuni punti brevemente, per offrire una piattaforma alla discussione che seguirà.

1. Nei periodi di crisi e di grandi tensioni sociali, con una marcata differenza tra ceti sociali come quello che stiamo attraversando, a cui si aggiunge la crisi della legge, la incertezza della norma, è difficile operare riforme di sistema: è una mia opinione suffragata da 1000 esempi nella storia che possiamo trovare in tanti manuali di diritto.

Le leggi, per il passato, duravano decenni perché rappresentavano il comune sentire, un punto di equilibrio di fenomeni complessi della società che il legislatore riusciva a fotografare e rappresentare. Oggi le leggi risultano settoriali, corporative, potrei dire anche io, come polemicamente la stampa asserisce da vari anni, sono leggi *ad personam* che proprio per questo hanno un valore “provvisorio”.

Questo per sottolineare che quando vi sono le emergenze che determinano fibrillazioni, contrasti e scontri nella comunità civile, non è opportuno procedere con riforme strutturali, non si riesce ad avere un quadro di prospettive capace di determinare una “norma” adeguata e certa.

2. Quando con una revisione legislativa si vuol toccare un equilibrio consolidato bisogna individuarne e indicarne un altro che sia coerente con l’architettura complessiva. La consistenza della Costituzione è incentrata sul fatto che il popolo è sovrano ma non con potere assoluto: la

società è “mediata” da partiti, corpi intermedi e soprattutto dal Parlamento: bisogna evitare troppo potere sia in capo al vertice politico sia alla base... per concentrare il potere (e i pesi e contrappesi) nei meccanismi intermedi.

Il populismo moderno, simbiotico con l'invidualismo ormai addirittura superato da quello che alcuni filosofi chiamano “singolarismo”, mette in discussione proprio questo. Fa il deserto in mezzo per far crescere la base, il popolo sovrano, e il capo carismatico.

Questo è il tema che va aggredito. La Costituzione non vuole l'uomo forte al comando, ma non vuole nemmeno l'uomo forte per strada, che sulla base delle sue emozioni contingenti possa dominare le scelte.

La democrazia senza rappresentanza può andar bene per le decisioni amministrative, ma non per la “politica” in senso generale. E quindi la Costituzione prevede che al popolo sia attribuita la sovranità, ma esercitata con regole che la stessa Costituzione impone. Potrebbe avere senso eleggere il Presidente della Repubblica che ha contrappesi e non un Primo Ministro il cui rapporto organico con il Parlamento rende molto più difficile la creazione di contrappesi.

3. Per ricomporre il sistema dei partiti non può non essere messo in discussione il sistema elettorale e dare un giudizio sul sistema elettorale attuale che deprime il valore e il significato del voto e quindi scoraggia la partecipazione del cittadino. È indispensabile un sistema elettorale, qualunque esso sia, purché dia valore e significato al voto dell'elettore come espressione di una scelta.
4. La proposta che va contro la logica e naturalmente contro la logica giuridica e costituzionale, è quella che

nel caso di dimissioni del Presidente del Consiglio si possa procedere ad un tentativo con una persona espressione della maggioranza che deve essere votata dalla stessa maggioranza a condizione che si attenga al programma elettorale. Questa previsione è molto fumosa e non è realistica sul piano politico.

Il trasformismo politico che si vuol superare e il passaggio nel Parlamento da un gruppo ad un altro è una patologia politica che non si può risolvere con una costrizione istituzionale. È un fenomeno vistoso negli ultimi anni perché l'adesione a questi attuali "movimenti", che si chiamano partiti, avviene per contingenza, per interesse, non per adesione consapevole a valori e principi. Questo fenomeno si cura con la politica e può essere scoraggiato dai regolamenti parlamentari, non da leggi e certamente non da leggi costituzionali.

È un problema che può risolvere solo la politica.

5. La Corte Costituzionale ha sanzionato in passato leggi che prevedevano premi di maggioranza cervelotici senza soglia minima di accesso e oltretutto violavano il principio della rappresentatività. Ecco perché prevedere in Costituzione un premio di maggioranza niente di meno al 55% senza indicare una soglia di "sbarramento" è davvero pericoloso, e indicare nella stessa Costituzione il sistema elettorale maggioritario è in contrasto netto con un criterio complessivo unico proporzionale che ispira lo spirito della Carta Costituzionale.
6. Ho sempre espresso perplessità e forti riserve sull'iniziativa del Governo sulla materia costituzionale. Le questioni che attengono alle leggi delle leggi, cioè alla Costituzione, che interessano tutti i cittadini, hanno bisogno di un largo consenso: dovrebbe essere il

Parlamento a fare proposte non il Governo.

Il Governo ha la sua maggioranza che con gli attuali sistemi elettorali rappresenta una percentuale minima degli elettori e dei cittadini e quindi una sua proposta non può non essere di parte, dividendo il Parlamento e il Paese.

L'iniziativa del governo è quindi come nel 2016 una anomalia.

7. Bisogna tener presente che l'attuale Parlamento non rappresenta adeguatamente il paese per il sistema elettorale con il quale sono stati eletti i parlamentari e per il "taglio" che è stato fatto nella passata legislatura che ha privato tanti territori di un proprio rappresentante: questo impedisce un dibattito sereno.

È necessaria una fase costituente con un'Assemblea Costituente eletta con il sistema proporzionale per tenere conto della lettera e della "ratio" dell'art. 139 della Costituzione.

8. La forma repubblicana non può essere oggetto di revisione costituzionale. Personalmente ritengo che sia una pregiudiziale insuperabile.

Per l'articolo 138, le revisioni possono avvenire all'interno di un perimetro, non fuori di esso, e la repubblica presidenziale è fuori da questo perimetro, è una forma alternativa, respinta a suo tempo dai Costituenti.

La nostra, va ricordato, è una Costituzione rigida, che prevede appunto all'articolo 138 un severo meccanismo di revisione individuato con precisione nella Costituzione.

Infatti l'articolo 139 recita: "la forma repubblicana non può essere oggetto di revisione Costituzione".

E dunque il passaggio dalla democrazia parlamentare

alla democrazia presidenziale non è consentito. E allora il punto delicato è come debba avvenire questo passaggio che cambia la struttura democratica del Paese e se può avvenire.

Una riforma presidenzialistica, come ogni revisione costituzionale, obbliga il legislatore a cambiare tutta la Costituzione e i poteri e la funzione del Capo dello Stato. “Il premierato non è una riforma che riguarda solo il Presidente del Consiglio, ma vulnera l’equilibrio fra i poteri, privando anche il presidente della Repubblica di prerogative significative come quella di sciogliere le Camere ma soprattutto di influenzare la funzione legislativa riducendo ancor di più il Parlamento a organo di ratifica “

“La Costituzione del 1948 ha una coerenza, determina un sistema con limitazioni dei poteri, con pesi e contrappesi e con la garanzia dei diritti. L’elezione diretta del presidente del Consiglio si inserisce in un processo di concentrazione del potere, che immobilizza la situazione emarginando ulteriormente l’Assemblea cioè il Parlamento”

Tutte le problematiche a cui ho fatto riferimento hanno un punto interrogativo, a volte, riconosco, retorico ma la nostra funzione non è quella di proporre modifiche alla Costituzione e quindi di aderire al presidenzialismo, al semipresidenzialismo, o al premierato, così come prospettato, ma di porre interrogativi su queste questioni che sono tutte certamente problematiche.

La domanda di fondo è se la riforma proposta potenzia o deprime il ruolo del Parlamento e rende meno efficace la figura del Presidente della Repubblica che non sarebbe più il grande arbitro italiano? “Cari Amici, Signori Presidenti” non può la risposta venire dal Governo, deve venire dal Parlamento e dalla scuola giuridica costituzionale italiana.

Saluti

*Saluto del Vice Presidente della Camera dei
Deputati*

Giorgio Mulè

*Saluto dell'Associazione Alfieri della Repubblica
Italiana*

Leonardo Cesaretti

Bernard Dika

GIORGIO MULÈ

Vicepresidente della Camera dei Deputati

Grazie a tutti. Mi scuso per il ritardo, ma eravamo impegnati stamattina con il Presidente della Repubblica in un'altra cerimonia, dove, peraltro, si è parlato anche di Costituzione, di Parlamento, di democrazia, in quel caso legata all'articolo 44, a tutto ciò che discende da ciò che riguarda l'agricoltura. Grazie davvero. Benvenuti ancora alla Camera dei Deputati. Grazie all'Associazione degli Ex Parlamentari. Devo dire la verità, tutte le volte che ho l'onore di salire quei quattro gradini che separano il pavimento dell'emiciclo dalla postazione della Presidenza della Camera ho un sussulto nel guardare l'emiciclo da destra verso sinistra e da sinistra verso destra, pensando a chi prima di me ha occupato quegli scranni con disciplina, con onore, soprattutto essendo un esempio. Dall'esempio che gli Ex Parlamentari hanno lasciato alla Camera discende l'impegno che ognuno di noi deve avere e soprattutto il rispetto che ognuno di noi deve a chi prima di noi ha servito le Istituzioni in quell'Aula.

È inutile dire che la Costituzione – lo dicevamo ancora stamattina – da una parte, lo sappiamo, è il baluardo dei principi su cui si fonda la Repubblica; dall'altra, sappiamo che il testo non può essere concepito come statico, come immutabile, ma deve essere in grado di adattarsi ai cambiamenti della realtà, alle esigenze dei tempi. È importante, allora, che la Costituzione venga adeguata all'evoluzione della società. Bisogna vedere come. Si parla spesso degli attrezzi, della cassetta degli attrezzi che ha in sé la Costituzione. Sapete, però, che gli attrezzi cambiano nel

tempo. Non sono sempre gli stessi. Il martello, ad esempio. Magari sono di precisione. Bisogna vedere come usare questi attrezzi. Bisogna avere la delicatezza nell'usare questi attrezzi, che poi determinano le riforme che migliorano il funzionamento e l'efficacia.

Però guai – e nessuno lo potrà mai fare – alterare lo spirito, alterare l'identità di ciò che rappresenta ed è la Costituzione.

Gli interventi che incidono in modo profondo su aspetti rilevanti della nostra vita democratica toccano tutti questi temi, che sono complessi e delicati, che richiedono un confronto, parola che spesso tendiamo a non mettere al centro del dibattito. Il confronto deve essere approfondito, deve essere costruttivo. Questo confronto non è soltanto tra le forze che siedono in Parlamento. Guai se fosse così. Perché la Costituzione è la carne viva della società, è la nostra stessa pelle, è la pelle di ognuno di noi. È bene, allora, che questo confronto si svolga sia nelle sedi istituzionali, ovviamente, sia in quelle culturali, in quelle associative.

È importante e, fatemelo dire, fondamentale il contributo che oggi arriva dall'Associazione degli Ex Parlamentari, perché ne fanno parte donne e uomini di tutti gli schieramenti politici, che hanno, però, un solo obiettivo, che io riconosco e al quale davvero guardo con grande, grandissimo rispetto: quello di difendere la Costituzione. È importante che si ritrovino qui non con spirito – come purtroppo alcune volte accade, non qui – dettato da un pregiudizio o dalla paura di affrontare le riforme, ma con lo spirito che, invece, deve animare la passione del Costituente, che è quello di sapersi confrontare con umiltà con le leggi. Soltanto uno sguardo superficiale può far accomunare l'Assise di oggi, alta e nobile, a un prosieguo della Casta, come spesso è stata definita in passato, in un periodo storico.

La Repubblica Italiana, con la solidità delle sue Istituzioni,

deve a questa Assise un ringraziamento per quello che ha fatto, per quello che ancora fa e per quello che deve fare.

L'esempio di quanto tutt'ora conti in politica è derivato dal fatto che il Presidente della Repubblica, in sede di consultazioni per la formazione del Governo, ascolti i suoi predecessori e, in passato, convocasse anche gli ex Presidenti delle Camere. Nessuno vuole ignorare le storture del passato, per carità. L'antipolitica, la voglia di buona politica. Ma quello che è importante per il Paese è uscire da questo straordinario equivoco per cui bisogna far espiare agli ex politici delle pene che non sono previste nel nostro ordinamento. Ma di quale colpa si è macchiato chi si è seduto e ha servito il Paese in quegli scranni?

È politicamente scorretto confondere la legittima aspirazione, il legittimo desiderio di equità sociale, di parità sociale con ciò che ha rappresentato e rappresenta questa Associazione, che, invece, mette al servizio dell'Italia ciò che di prezioso, in termini di esperienza, in termini di competenza, in termini di capacità, in termini di relazioni, in termini di vita vissuta, può offrire all'amministrazione della Cosa pubblica e al Paese.

Fatemelo dire, così usciamo dall'equivoco. Qui è riunito un patrimonio della Nazione.

Un patrimonio che partecipa alla vita politica, alla vita del Paese, con un contributo al dibattito, che molte volte è assente o rarefatto in chi, invece, oggi dovrebbe avere questa responsabilità.

D'altronde, ci sarà un motivo se qualche secolo fa un signore diceva che la storia è maestra di vita. Voi rappresentate la storia corrente di questo Paese. Guai a chi non si inchina ringraziandovi per quello che avete fatto e per quello che fate.

LEONARDO CESARETTI

*Presidente Associazione Nazionale Alfieri della
Repubblica Italiana*

Buongiorno a tutti. Vorrei ringraziare il Presidente Gargani, l'onorevole Soriero e tutta l'Associazione degli Ex Parlamentari per averci dato la possibilità di partecipare oggi a questo evento stupendo, che è importantissimo anche per rendere consapevoli i giovani.

Io avevo preparato un brevissimo discorso, ma credo che non ci sia il tempo per farlo.

La conoscenza, soprattutto in ambito di Costituzione, di Parlamento e di democrazia, quindi del funzionamento dello Stato, per noi giovani credo sia di fondamentale e cruciale importanza.

Invito tutti i giovani ad essere consapevoli di dove viviamo, della nostra storia. Faccio un piccolo inciso, brevemente. Nel 1990 è stata tolta l'educazione civica all'interno delle nostre scuole e credo che questo abbia un po' influenzato la mancata conoscenza di questi ambiti, l'ambito del funzionamento dello Stato, l'ambito della conoscenza della Costituzione. Nel 2019, però, è stata reintrodotta questa materia all'interno delle nostre scuole. Effettivamente, analizzando uno studio del 2023, questo ha incrementato il *knowledge*, la conoscenza in ambito statale, in ambito costituzionale nel funzionamento dello Stato da parte di tutti i giovani.

È una parte fondamentale della nostra vita. È una parte fondamentale del nostro essere. Sapere da dove veniamo, anche per il nostro futuro, è davvero molto importante.

BERNARD DIKA

*Delegato delle politiche giovanili
dell'Associazione Nazionale Alfieri della Repubblica*

In un'epoca contrassegnata dalla globalizzazione, dalle guerre, dal rafforzarsi dei populismi e da altre sfide di rilevanza globale, il legame tra i giovani e la Costituzione italiana emerge come un pilastro fondamentale per la salvaguardia della democrazia.

La Costituzione italiana, nata dalle ceneri di un conflitto mondiale devastante e dalla lotta contro il fascismo, è più che un insieme di articoli; è il simbolo di un impegno collettivo verso la libertà, l'uguaglianza e la solidarietà. Tuttavia, come sottolineato da illustri pensatori quali Piero Calamandrei, la libertà – proprio come l'aria – si rivela nella sua essenzialità solo quando inizia a mancare. In questo contesto, i giovani non sono semplicemente il “futuro” in un senso temporale, ma il “presente” attivo e critico, portatori di una visione diversa, capace di arricchire il dibattito e la crescita collettiva.

L'educazione civica e la conoscenza degli articoli costituzionali sono indispensabili, ma non sufficienti. È fondamentale comprendere la storia, il “sangue versato” per la conquista dei diritti oggi garantiti, per poter difendere con consapevolezza la nostra democrazia. La storia del Novecento, spesso sacrificata sui banchi di scuola a causa delle esigenze degli esami, deve essere riscoperta e approfondita, per evitare che le giovani generazioni perdano il contatto con le radici del presente.

Nel contesto politico attuale, assistiamo a un progressivo depotenziamento del Parlamento, causato dall'abuso della

decretazione d'urgenza da parte dei governi e da una crescente centralizzazione del potere. Questa tendenza mina il dibattito e il confronto democratico, elementi essenziali per una democrazia in salute. Invece di accettare passivamente questo stato di cose, è necessario interrogarsi sulle modalità per rafforzare le istituzioni democratiche, forse anche ridefinendo l'architettura del sistema parlamentare italiano.

La Costituzione ci insegna che la difesa della democrazia non si esaurisce nella sfera nazionale, ma richiede la creazione di alleanze e unioni anche oltre i confini, come dimostra l'articolo 11, che ripudia la guerra e promuove la pace attraverso l'unità. In un'era di conflitti e tensioni internazionali, il ruolo dei diplomatici, veri "soldati" della pace, diventa centrale.

La prevalenza del diritto dell'Unione Europea su quello nazionale italiano è un fenomeno che segna profondamente la nostra legislazione, sottolineando come gran parte delle norme che regolano la vita quotidiana dei cittadini derivi da trattati e regolamenti europei.

Questa realtà, che evidenzia una certa limitazione dei poteri del Parlamento italiano a favore di istanze sovranazionali, non dovrebbe indurci a un ripensamento del nostro sostegno all'Unione Europea. Al contrario, ci spinge a riflettere sulla democraticità del sistema europeo attuale e sulla necessità di riorientare la sovranità verso i popoli dell'Unione, piuttosto che mantenerla ancorata ai singoli governi nazionali.

È imperativo avviare una battaglia per la costruzione degli Stati Uniti d'Europa, visione audace ma necessaria per garantire sviluppo e crescita al vecchio continente. Rendere il Parlamento Europeo sovrano nelle scelte. In questo scenario, il coraggio di agire è fondamentale; procrastinare significherebbe non solo perdere un'opportunità storica di integrazione e solidarietà ma anche ignorare che, in realtà,

siamo già in ritardo.

La costruzione degli Stati Uniti d'Europa rappresenta l'unica via per rafforzare la nostra unione, rendendola più coesa, democratica e capace di affrontare le sfide globali.

A noi giovani, quindi, è affidato un compito di vitale importanza: non limitarci a osservare passivamente o a lamentarci dell'inaudibilità delle nostre voci, ma impegnarci attivamente nella costruzione di spazi di dialogo e partecipazione. Non siamo il futuro in attesa di accadere, ma il presente capace di agire. La nostra responsabilità è quella di vivere i valori della Costituzione ogni giorno, contribuendo a una democrazia viva e partecipativa, aperta al cambiamento e al miglioramento, sempre nel rispetto dei principi di libertà e uguaglianza che ci uniscono.

L'educazione, la scuola, la conoscenza della nostra storia sono le fondamenta su cui costruire la nostra azione. Solo così potremo affrontare le sfide della globalizzazione, combattere i populismi e promuovere una società più giusta e inclusiva. Il messaggio è chiaro: il futuro della democrazia dipende dall'impegno di ognuno di noi, oggi più che mai.

Relazioni

Enzo Cheli

Cesare Mirabelli

Paola Balducci

Mariapia Garavaglia

Giuseppe Soriero

ENZO CHELI

Ex Vicepresidente della Corte costituzionale

Rivolgo un grazie sentito all'Associazione degli Ex Parlamentari per questo invito veramente gradito.

Come tutti sappiamo, il 1° gennaio di quest'anno la nostra Carta costituzionale compie i suoi 75 anni di vita. Si tratta di un'età rispettabile, che consente di fare di questa Carta un bilancio storico obiettivo, non condizionato da posizioni o preferenze di parte.

Alla luce di questo lungo percorso storico, che giudizio possiamo oggi dare di questa Costituzione? È stata una Carta che effettivamente ha retto e guidato gli sviluppi della nostra società civile e politica o che ne è rimasta ai margini? In altre parole, è stata una Costituzione forte o una Costituzione debole, una Costituzione operante o una Costituzione disattesa?

La risposta che possiamo dare a questa domanda non può dar luogo, a mio avviso, ad alcun dubbio. La nostra è stata, nel suo percorso storico, una buona Costituzione, una Costituzione che ha svolto bene la sua funzione fino a caratterizzarsi come una delle migliori, se non la migliore, tra le Costituzioni nate in Europa nel secondo dopoguerra.

È una Costituzione, pertanto, forte, che ha guidato la nostra storia repubblicana anche nei suoi passaggi più difficili, tanto nella vita sociale quanto nella vita politica. La nostra è stata una Costituzione forte, innanzitutto perché è stata in grado di portare a compimento i due obiettivi di fondo che i nostri padri costituenti si erano posti nel lontano dicembre 1947: garantire l'unità di un Paese che si

presentava fortemente diviso e conflittuale per le vicende della sua storia recente; radicare progressivamente una democrazia moderna attraverso quel complesso di libertà civili, sociali e politiche che la Costituente aveva tracciato nella prima parte del suo disegno.

Detto questo, bisogna anche riconoscere che la nostra Costituzione in questi 75 anni non ha avuto una vita facile.

Non ha avuto una vita facile se ha impiegato circa trenta anni per essere attuata in maniera soddisfacente, ma non completa, e se da circa quaranta anni è alla ricerca di una revisione della sua macchina di governo, ricerca che almeno sinora non è approdata a risultati conclusivi.

Le ragioni storiche che stanno alla base di questa difficoltà nel riformare, a ben guardare, non sono diverse dalle ragioni storiche che sono state alla base della difficoltà nell'attuare, ragioni che vanno ricercate nelle caratteristiche proprie del nostro sistema politico, un sistema fin dagli anni del primo dopoguerra caratterizzato dalla presenza di "molti partiti molto divisi" così come testualmente si esprimeva Costantino Mortati alla Costituente quando la seconda Sottocommissione della Commissione dei 75 affrontava il tema della forma di governo più idonea al nuovo Stato repubblicano.

Condizione, questa, della presenza di "molti partiti molto divisi", che induceva la Costituente, dopo un amplissimo e profondo dibattito, a scartare la strada di un governo presidenziale (proposto dal Partito d'azione) che avrebbe accresciuto il livello della divisione e dello scontro politico per imboccare, invece, la strada di un governo parlamentare sia pure corretto su alcuni punti, al fine di favorire la convivenza, il colloquio, lo scambio tra le forze in campo.

Le difficoltà iniziali del nostro impianto costituzionale nascevano, quindi, dalla disomogeneità della sua base politica, una disomogeneità che veniva a contrastare con la

stessa natura del concetto di Costituzione che si andava costruendo, dal momento che, come è noto, le Costituzioni sono strumenti di unificazione, terreni dove maggioranze e minoranze sono chiamate a colloquiare nella ricerca del bene comune e delle basi di una possibile convivenza anche rispetto alle generazioni future.

Pur con tutte queste forti difficoltà di partenza la nostra Costituzione, come dicevo, ha ben funzionato.

Ha ben funzionato, perché ha raggiunto quella unificazione del Paese che le vicende di una dittatura e di una guerra civile avevano reso molto precarie e ha favorito lo sviluppo di un quadro molto avanzato di libertà individuali e sociali garantendo il pluralismo politico.

Ha funzionato bene questa Costituzione, ma non ha funzionato egualmente bene in tutte le sue parti. Ha funzionato molto bene nel controllo costituzionale affidato al Presidente della Repubblica e alla Corte costituzionale, meno bene nella funzione di indirizzo politico che la Costituzione ha affidato, con la mediazione dei partiti, al raccordo tra corpo elettorale, Parlamento e Governo. Ed è questa la ragione che conduce oggi, dopo i cinque fallimenti del passato (con tre Commissioni bicamerali e due referendum costituzionali), a riproporre il tema di una grande riforma in grado di investire la nostra forma di governo.

Quale riforma fare? Oggi esiste un sostanziale accordo nel mondo politico e nell'opinione pubblica sull'obiettivo della riforma e sullo strumento per farla, sul fatto cioè che la riforma vada fatta per rafforzare la stabilità e migliorare l'azione del Governo e che per fare questa riforma occorre seguire il procedimento di revisione previsto dalla stessa Costituzione nell'articolo 138.

Permane, invece, nel mondo politico un dissenso molto forte sul modello da adottare per conseguire questo obiettivo comune.

Per rafforzare la stabilità e l'efficienza dei governi conviene, con un salto di corsia, passare ad un modello di stampo presidenziale costruito sull'elezione diretta del Primo Ministro, cioè sul cosiddetto "premierato" o conviene piuttosto puntare sull'ammodernamento e sul rafforzamento della forma di governo parlamentare di cui già disponiamo?

Credo che per dare una risposta corretta a questa domanda due siano le riflessioni che occorre fare. Una riguarda la storia costituzionale che abbiamo alle spalle con i suoi 75 anni di Repubblica, l'altra investe le condizioni attuali del sistema politico nel cui ambito stiamo operando. Un sistema politico che, nonostante tutto il tempo trascorso, presenta ancora oggi i caratteri strutturali che erano e che furono presenti ai costituenti, cioè l'esistenza di "molti partiti molto divisi", ancorché ridotti nel loro peso politico.

Una condizione di base, questa della frammentazione e della divisione, che conduce a guardare con molta cautela la possibilità di un salto di corsia verso la forma di governo presidenziale e a orientare, invece, la riforma verso il rafforzamento del modello di governo parlamentare già utilizzato nell'arco di questi 75 anni.

È una scelta, tra l'altro, obbligata ove si consideri che il nostro governo parlamentare trova il suo fondamento in quella democrazia rappresentativa che viene fissata nel primo articolo della Costituzione, in ordine all'esercizio della sovranità popolare nelle forme e nei limiti della Costituzione. Trova la sua conferma nel posizionamento del Parlamento alla base e al centro dell'impianto costituzionale, così come dimostra la sua stessa collocazione nel testo costituzionale, nel Titolo I di quella seconda parte che precede – e questa fu una scelta precisa dei costituenti – sia la disciplina del Capo dello Stato sia la disciplina del governo.

Questo impianto, che fu molto studiato e meditato dai costituenti, non è un dettaglio del disegno, ma è un principio

fondamentale, forse supremo, che per la nostra forma repubblicana richiede l'esistenza di un rapporto di supremazia del potere legislativo sul potere esecutivo, non del potere esecutivo sul potere legislativo. Sono state tante le critiche fatte al progetto governativo sul "premierato", ma a mio avviso questa è la critica di fondo che va fatta al disegno di riforma governativa, attualmente all'esame del Senato, che, attraverso la contestuale e connessa elezione del Presidente del Consiglio e del Parlamento, viene a instaurare un rapporto di dipendenza sostanziale, sia genetica che funzionale del Parlamento dal Governo e, in particolare, del Parlamento dal vertice del Governo. Dipendenza che incide su uno dei pilastri del costituzionalismo liberale, che impone sempre la dipendenza del potere esecutivo dal potere legislativo e quando consente una forma di governo presidenziale, cioè l'investitura del Capo dello Stato direttamente dal popolo, condiziona questa investitura con la previsione di una forte separazione dei poteri, cioè di una forte indipendenza del potere legislativo dal potere esecutivo, cosa che in questo progetto non esiste.

Si aggiunga che un modello del tutto inedito, qual è quello che oggi ci viene proposto dal Governo, rischia non di aumentare, ma di ridurre la stabilità dei governi date le condizioni attuali del sistema politico, ove si pensi a quello che sarà lo scompensamento che questo disegno realizzerà, se verrà attuato, tra un potere formale di vertice che si rafforzerà con un artificio elettorale e la rappresentanza di base della forza governativa, che potrà essere espressione di una semplice minoranza.

Una instabilità che si verrebbe ad aggravare per l'evidente riduzione di quei poteri di equilibrio e di controllo che la Costituzione oggi affida al Capo dello Stato. La nomina del Presidente del Consiglio e il potere di scioglimento da poteri liberi del Capo dello Stato diventano, in questo progetto,

poteri vincolati.

Molti sono, dunque, i motivi, sia di politica che di tecnica costituzionale, che inducono a scegliere per questa riforma la via del percorso del rafforzamento del governo parlamentare di cui già disponiamo. Percorso che non riduce affatto la prospettiva di una maggiore stabilizzazione del governo ed un miglioramento della sua funzione di indirizzo politico, ove si pensi ai tanti strumenti adottati in Paesi retti da governi parlamentari (Germania, Spagna) o suggeriti dalla scienza costituzionale, quali la sfiducia costruttiva, la fiducia separata concessa al Presidente del Consiglio insieme con il potere di proposta della nomina e revoca dei Ministri e, nell'ipotesi più avanzata, l'elezione parlamentare del Primo Ministro secondo il modello di cancellierato.

Sono tutti congegni idonei a rafforzare la posizione del governo, evitando di deprimere la posizione del Parlamento, la cui funzione, in un progetto equilibrato di riforma della forma di governo, dovrebbe essere considerata – e in questo progetto non lo è affatto al pari di quella del governo. E invero anche la funzionalità parlamentare può essere migliorata dopo la riduzione del numero dei parlamentari sia attraverso un maggiore uso del Parlamento in seduta comune, sia attraverso una trasformazione del nostro bicameralismo paritario in un bicameralismo differenziato.

Detto questo, infine, non va neppure trascurato che la vera causa delle disfunzioni che oggi si vogliono correggere con questa riforma non va ricercata nel funzionamento della forma di governo, ma nelle condizioni del sistema politico di cui disponiamo, di un sistema politico dove si registra un distacco crescente tra corpo sociale e istituzioni governanti. Se così è, nessuna riforma costituzionale della forma di governo potrà essere in grado di dare risultati adeguati ove non venga integrata da riforme della politica in grado di migliorare sia la legislazione elettorale, che oggi altera il peso

della rappresentanza e favorisce l'astensionismo, sia l'attuale disciplina relativa al funzionamento e al finanziamento dei partiti politici.

Concludo. Se i primi passi di questa riforma sono stati avviati il cammino si presenta ancora molto lungo, controverso e complesso. Forse questo è il momento per ricordare quello che la scienza costituzionale ci ha da sempre insegnato quando ha messo in evidenza che le Costituzioni nascono per unire e non per dividere.

E nascono – anche questo è un punto importante “presbiteri” per guardare lontano nella ricerca di basi comuni di convivenza che siano in grado di impegnare anche le generazioni future. Per questo le Costituzioni nascono dalla politica ma appartengono alla storia.

CESARE MIRABELLI

Ex Presidente della Corte costituzionale

Ringrazio l'Associazione degli ex Parlamentari per questa iniziativa, che invita a riflettere su di una riforma decisiva per l'assetto delle istituzioni. Il metodo è quello praticato nella migliore esperienza dei Parlamentari, i quali pur essendo di vario orientamento politico, sono solitamente aperti al dialogo, prestano attenzione e hanno rispetto per le argomentazioni svolte anche da chi la pensa diversamente, sono orientati alla valutazione meditata delle divergenze e alla ricerca di possibili convergenze.

Ho ascoltato con molto interesse l'analisi di Enzo Cheli, come sempre rigorosa, convincente e condivisibile. L'adesione che merita rende superflue ulteriori considerazioni.

Il contributo che posso offrire è piuttosto aprire alla valutazione di una prospettiva diversa. Vale a dire se e quali possano essere le alternative per perseguire le finalità condivisibili di rafforzare la posizione del Presidente del Consiglio, di sostenere la stabilità dei governi e prevenire cosiddetti "ribaltoni" delle coalizioni governative, tuttavia senza alterare incisivamente il disegno costituzionale dei rapporti tra Governo, Presidente della Repubblica, Parlamento.

Una considerazione preliminare, quasi semantica. La riforma che viene proposta, caratterizzata dall'elezione popolare diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, legando in vario modo la sopravvivenza del Parlamento alla vita del Governo, viene spesso indicata come il *Premierato* all'italiana, in modo da richiamare l'idea che si adotti un

modello simile al *Premier* del modello anglosassone.

Non è così. Nel sistema Westminster è assicurata la centralità del Parlamento. Il *Premier* è individuato nel capo del partito che, vinte le elezioni, ha la maggioranza parlamentare. Ma questo effetto è reso possibile dal sistema elettorale maggioritario e dalle decisioni della formazione politica che esprime in Parlamento il gruppo di maggioranza. Queste decisioni possono mutare nel corso della legislatura e da esse dipende la permanenza in carica del *Premier* o la sua sostituzione. Di recente abbiamo potuto notare come vi siano state dimissioni per il logoramento del rapporto tra il Premier e la maggioranza parlamentare o quando nuove situazioni politiche lo richiedono. Ne segue la sostituzione in questa carica, anche in una successione singolarmente rapida, senza che si torni ad elezioni.

Venendo alla proposta di riforma costituzionale e alla elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, possiamo dividerne gli obiettivi, in particolare la stabilità, il rafforzamento e l'efficacia dell'azione del Governo, in una visione quantomeno di medio periodo che la sua durata potrebbe agevolare.

Ma c'è da chiedersi se lo strumento idoneo sia esclusivamente quello proposto, oppure se ve ne siano altri meno intrusivi, uso questo termine, nei confronti del testo e dell'architettura della Costituzione. Inoltre se, in chiave di economia istituzionale e di gradualismo negli interventi di riforma, i benefici e i costi della riforma proposta si equivalgono oppure se siano più i costi, in termini di equilibrio nell'assetto delle istituzioni, o i benefici in termini di stabilità e di efficienza che ci si attende.

Quale è il costo che a me pare maggiore ? Un qualche sconvolgimento nell'assetto istituzionale, nel rapporto che ne deriva tra il Presidente del Consiglio e gli altri organi costituzionali che costituiscono le strutture portanti

dell'ordinamento della Repubblica: il Parlamento e il Presidente della Repubblica Ne risulterebbero scompaginati elementi che caratterizzano l'architettura del sistema costituzionale, sostanzialmente modificato in snodi essenziali del suo funzionamento. È sempre possibile muoversi in una direzione anche di più accentuato presidenzialismo, rimanendo in un sistema democratico e senza che questo prefiguri svolte autoritarie, ma c'è da chiedersi se la riforma proposta sia adeguato e proporzionato rispetto al fine, utile e opportuno, e quale sia la coerenza del sistema che ne risulta..

È vero, come è stato detto nel presentare e sostenere la proposta di modifica del testo costituzionale, che si tratta di un intervento chirurgico, nel senso che tocca poche disposizioni della Costituzione e non comprende formalmente quelle nelle quali si tratta del Presidente della Repubblica. Ma c'è da chiedersi se questo significhi che la riforma ne mantiene integri i poteri. Forse nominalisticamente, perché non vengono menzionati, ma sostanzialmente li si svuota, sia per quanto riguarda la nomina del Governo, con l'incarico di formarlo affidato dal Presidente della

Repubblica al Presidente del Consiglio, dopo avere scandagliato la possibilità che quest'ultimo ottenga la fiducia del Parlamento, sia con la nomina dei Ministri. È inciso, meglio superato, anche il potere del Presidente della Repubblica di sciogliere il Parlamento quando verifici che non sia possibile formare un Governo che ne ottenga la fiducia. Questi due poteri chiave del Capo dello Stato, gli consentono di operare come fattore di raccordo e di equilibrio tra le istituzioni politiche, in particolare nei momenti di crisi, vengono sostanzialmente trasferiti al Capo del Governo, le cui determinazioni sono recepite, meglio eseguite dal Presidente della Repubblica, che è chiamato a dare ad esse veste puramente formale.

La riforma proposta rafforza il Parlamento, come sarebbe

opportuno in parallelo al rafforzamento del Governo, o quanto meno ne mantiene integre le attribuzioni ? Anche qui viene mantenuta la previsione della fiducia che il Parlamento è chiamato ad esprimere nei confronti del Presidente eletto e del suo Governo, ma la elezione diretta congiunta del Parlamento e del Presidente del Consiglio dei ministri, con l'attribuzione di un consistente premio di maggioranza al partito o alla coalizione collegata con il Presidente eletto, il quale "trascina" e vincola permanentemente la "sua" maggioranza parlamentare, rende puramente formale non solamente la nomina del Governo da parte del Presidente della Repubblica, ma anche la fiducia al Governo da parte del Parlamento. Con l'aggiunta che il Parlamento viene sciolto se a inizio legislatura non attribuisce la fiducia al Governo, evenienza questa altamente improbabile per la maggioranza che ne dovrebbe garantire la nomina, la quale è ulteriormente assicurata dall'effetto di dissoluzione del Parlamento che la mancata fiducia determinerebbe.

Non dissimili condizioni di preminenza del Governo nei confronti del Parlamento si avrebbero nel corso della legislatura. Se il Parlamento non approvasse le proposte sulle quali il Governo pone la questione di fiducia, il Presidente del Consiglio potrebbe chiedere, o meglio disporre, che il Presidente della Repubblica sciolga il Parlamento. Si direbbe che non è l'esecutivo che attua l'indirizzo politico del Parlamento, ma è il Parlamento che esegue mediante gli atti di sua competenza l'indirizzo politico che il Governo stabilisce, con la possibile sanzione, nel caso intenda discostarsene, dello scioglimento del Parlamento. Sembrerebbe nella sostanza invertito l'attuale circuito nel rapporto tra il Parlamento e il Governo.

Che fare? Ci sono altri strumenti per raggiungere l'obiettivo di rafforzare il Governo, assicurarne o quanto meno promuoverne la stabilità, accrescere la efficacia della

sua azione senza alterare così profondamente l'attuale disegno costituzionale dei rapporti tra Governo, Presidente della Repubblica, Parlamento ? Quello prefigurato è un sistema che regge nell'ipotesi di crisi, che possono essere determinate da fattori interni o esterni e internazionali?

È vero, il modello prefigurato con la riforma non consentirebbe di esprimere nel corso della legislatura un indirizzo politico e un programma governativo diverso da quello che è stato approvato inizialmente dal Parlamento con il voto di fiducia e che dovrebbe corrispondere a quello elettorale, che tuttavia può non collimare tra i partiti che, in un contesto di coalizione, si sono presentati alle lezioni separati pur se collegati al medesimo candidato alla Presidenza del Consiglio. Anzi, solitamente proprio la pluralità delle formazioni politiche, allo stesso tempo separate e raggruppate, presuppone che, pur nella convergenza, non vi sia identità tra le rispettive proposte politiche. Qui, forse, si potrebbe fare qualche altra considerazione su quanto i programmi portati avanti dai governi si discostino dai programmi elettorali, non solamente se questi sono ricchi di promesse che è difficile o addirittura impossibile mantenere. Indipendentemente da questo elemento patologico nel rapporto tra le forze politiche e l'elettorato, la variabilità dell'azione di governo rispetto al programma elettorale, come pure rispetto a quello posto a base della fiducia inizialmente espressa dal Parlamento, se non addirittura in contrasto con questi due punti di riferimento, può dipendere, e spesso dipende, dal variare del contesto nell'arco della legislatura: mutano le condizioni politiche, il quadro internazionale, la situazione economica e sociale. Qui entrano in gioco la funzione positiva della rappresentanza politica, che non circoscrive né esaurisce il mandato nell'attuazione di un programma elettorale, né si basa su di un mandato imperativo conferito dal corpo

elettorale. Emerge il ruolo centrale del Parlamento, idoneo a captare, cogliere e dare voce ai diversi orientamenti che si manifestano in modo dinamico nella vita sociale e politica del Paese.

Il Governo, anche se ha una legittimazione sostanzialmente fondata sulla elezione diretta del suo Presidente, non ha la medesima idoneità di rappresentanza dei molti, non omogenei e spesso contrastanti orientamenti politici presenti nella società. Questa capacità rappresentativa è propria del Parlamento, nel quale trovano espressione istituzionale tutte le sensibilità che emergono nel Paese. Il dibattito parlamentare, non rinchiuso nella maggioranza, e il dialogo tra le diverse componenti politiche, con la forza che dovrebbe derivare anche dal raccordo costante tra gli eletti e il loro collegio elettorale, consente il coagularsi e il definirsi dell'indirizzo politico della stessa maggioranza, che si confronta con la minoranza, a volte ne assume delle proposte o modifica le proprie, ed avverte comunque il controllo da parte della minoranza, che contrasta il rischio di derive cui potrebbe portare l'eventuale abuso di posizione dominante. Convergenze parlamentari su questioni essenziali che segnano la vita e il futuro del Paese indipendentemente dalla mutevolezza delle maggioranze, e che richiederebbero la manifestazione di una forte coesione nelle e delle istituzioni, sarebbero difficilmente percorribili con un Governo forte di una investitura popolare che, in una visione polarizzata, può avere interesse a essere l'esclusivo o dominante titolare dell'indirizzo politico e a porre il Parlamento di fronte all'alternativa tra l'approvare le proprie proposte o venire sciolto. Inoltre la forza che si può presumere derivi dall'investitura popolare, e che giustificherebbe questa preminenza governativa, si attenua sino a venire meno se si tratta di scelte "discutibili", nel senso che sono fuori dal programma elettorale che ha avuto

la ritenuta approvazione popolare o addirittura, come pure accade, lo contraddicono.

Siamo poi sicuri che il meccanismo prefigurato con la riforma assicuri la solidità della coalizione governative e che permanga nel tempo la coesione tra le formazioni politiche che la compongono ? Oppure si può determinare, soprattutto in sistemi basati sulla coalizione di forze politiche che rimangono distinte e diverse, una sorta di convivenza forzata se non addirittura competitiva, che permane non per identità di vedute o per convinto compromesso, ma per la necessità di non auto liquidarsi determinando lo scioglimento del Parlamento ? Siamo sicuri che la stabilità, che pure è essenziale, non diventi immobilismo che accantona i problemi nei quali non vi sia omogeneità di vedute all'interno della coalizione ? In questo caso, la cura è un ritorno alle elezioni, anche se il Parlamento può esprimere soluzioni diverse ? Anche qui, certamente sono da contrastare, sino ad escluderli, i cosiddetti ribaltoni e il trasformismo opportunistico. Ma l'esperienza ci ha insegnato che a volte il mutamento della o nella maggioranza è derivato da scelte politiche di fondo, anche di carattere internazionale, che hanno determinato scissioni nell'ambito delle forze politiche coinvolte e non, come pure è avvenuto, per un opportunistico cambio di alleanze..

Mi chiedo se non sia illusorio immaginare che la soluzione del problema della coesione tra le forze politiche che partecipano ad una coalizione sia creare una gabbia istituzionale che si ritiene prevenga o risolva questioni politiche.

Torniamo al punto. Ci sono alternative, rispetto a questo disegno di riforma costituzionale, che possono perseguire gli stessi obiettivi di stabilità e rafforzano l'esecutivo senza alterare il disegno costituzionale ? A me pare che queste alternative ci siano.

Anzitutto il sistema elettorale, che è idoneo a conformare l'assetto istituzionale, anche se la legge che lo disegna non è formalmente costituzionale. Difatti la legge elettorale determina le modalità di formazione della rappresentanza politica, della assegnazione dei seggi e quindi della composizione delle assemblee elettive.

La stessa riforma proposta ha sullo sfondo il sistema elettorale, prefigurato per favorire l'aggregazione tra formazioni politiche, indotte, anche in vista del premio di maggioranza come premio di coalizione, a presentarsi alle elezioni raggruppate attorno ad un comune candidato per la contestuale elezione del Presidente del Consiglio dei ministri. Questo stesso meccanismo, con la indicazione del candidato che le formazioni politiche propongono al Presidente della Repubblica per la nomina quale Presidente del Consiglio dei ministri, potrebbe essere egualmente previsto dalla legge elettorale a costituzione invariata, con l'effetto che il Presidente della Repubblica, nell'esercizio delle attribuzioni che l'attuale costituzione prevede, conferirebbe il mandato di costituire il Governo al candidato già indicato dalla lista o dalla coalizione vincente, il quale, anche per effetto del premio di maggioranza nella attribuzione dei seggi, può contare sull'adesione e il sostegno delle Camere.

La previsione dello scioglimento del Parlamento in caso di mancata fiducia al Presidente del Consiglio appena eletto e al suo Governo, come prevede la riforma, è una inutile superfetazione, oppure è una prima polizza di assicurazione sulla lealtà delle forze politiche che compongono la coalizione. La seconda polizza di assicurazione è il potere di determinare, si direbbe sostanzialmente disporre, lo scioglimento del Parlamento nel caso in cui, nel corso della legislatura, la fiducia venga meno: è una salvaguardia diretta a prevenire il manifestarsi contrasti non risolti all'interno della coalizione e di rottura della solidarietà da

parte di una delle sue componenti, anche nelle forme delle imboscate parlamentari. La gabbia istituzionale, con la sanzione dello scioglimento del Parlamento, dovrebbe evitare questo rischio. In realtà è difficile prevenire o risolvere crisi politiche, che implicano la mancanza, originaria o sopravvenuta, di convergenza tra le forze politiche della coalizione, mediante meccanismi di contenimento forzoso. Piuttosto possono essere prefigurati strumenti opportuni che ostacolano, sino ad evitarlo, il frazionismo opportunistico delle forze politiche presenti in Parlamento, escludendo la formazione di nuovi gruppi parlamentari e il transito di singoli da un gruppo all'altro, sterilizzando qualsiasi beneficio al singolo parlamentare, anche per quanto riguarda rimborsi e contributi finanziari. Questi strumenti possono essere disciplinati dai regolamenti parlamentari.

È da aggiungere che la riforma della legge 400 e delle altre disposizioni che riguardano il ruolo del Governo potrebbe concorrere a rafforzare la posizione del Presidente del Consiglio. Potrebbero essere chiariti e integrati, nel quadro della costituzione, i poteri che gli sono attribuiti, tenendo anche conto delle consuetudini e delle prassi che si sono andate consolidando sia nei rapporti con il Presidente della Repubblica e con il Parlamento, sia nella funzione di direzione della politica governativa.

La direzione della politica generale del Governo e il potere di promuovere e coordinare l'attività dei ministri, che l'articolo 95 della costituzione prevede in capo al Presidente del Consiglio, possono essere declinate in vario modo e con maggiore ampiezza, con effetti che ne possono derivare anche nella gestione dei rapporti con il Presidente della Repubblica e con il Parlamento. In questo contesto sembrerebbe che non sia da escludere la facoltà del Presidente del Consiglio di proporre al Presidente della Repubblica la revoca di singoli ministri, considerando questo come esercizio negativo della

proposta di nomina espressamente indicata nella costituzione, in rispondenza all'esigenza di mantenere l'unità di indirizzo politico e l'efficacia dell'azione del Governo, che sta alla responsabilità del Presidente del Consiglio valutare.

Parallelamente l'azione del Governo può essere rafforzata e resa più tempestiva ed efficiente nell'adozione degli strumenti legislativi necessari, ottenendo che il Parlamento deliberi in tempi brevi e certi sulle iniziative legislative governative. I regolamenti parlamentari potrebbero disciplinare, come prevede l'articolo 72 della costituzione, in modo opportuno procedimenti abbreviati per i disegni di legge dei quali il Governo chiede se ne dichiari l'urgenza, sino ad indicare i tempi che si attende per il compimento della procedimento legislativo. Ne dovrebbe derivare anche la riduzione dell'eccessivo ricorso ai decreti legge, impropriamente alimentato dalla ritenuta esigenza di ottenere che il Parlamento ne stabilizzi il contenuto approvando la legge di conversione entro sessanta giorni, più che motivati da effettive ragioni di straordinaria necessità ed urgenza che giustifichino il ricorso al decreto governativo.

Sarebbe opportuno esplorare vie diverse da una modifica costituzionale che squilibra la logica del sistema, valutando se sia adeguata rispetto ai fini che ci si propone. Ne potrebbe risultare la opportunità di praticare un prudente gradualismo nelle riforme e, si direbbe, una sussidiarietà nell'uso delle fonti, per attuare quelle consentite mediante leggi ordinarie e regolamenti parlamentari, per perseguire le finalità alle quali tende la riforma costituzionale.

PAOLA BALDUCCI
Vicepresidente dell'Associazione

Sono commossa. Oggi sono qui presenti tanti amici, tante persone che ci sono state accanto anche nei momenti più complessi e nonostante le divisioni politiche. Ringrazio veramente tutti i presenti per la partecipazione. Innanzitutto vorrei porgere il mio più sentito ringraziamento al Presidente Mulè, perché nel suo intervento ci ha detto delle cose straordinarie. Uno dei motivi per cui, grazie al Presidente Gargani e a chi lo ha preceduto, grazie all'On. Soriero, grazie a tutti gli amici, ho con passione scelto di far parte dell'Ufficio di Presidenza dell'Associazione Ex Parlamentari è quello che, in poche parole, ha detto il Presidente Mulè.

Sottoscrivo completamente quello che ha detto il Professor Cheli e ci terrei ad aggiungere due considerazioni fondamentali.

Il professor Cheli ci ha parlato della Costituzione e ci ha detto che la nostra Carta costituzionale, come tutte le Costituzioni, nasce per unire e non per dividere.

In quel momento storico, il Governo non partecipò alla riforma costituzionale, rimanendo ad assistere. Oggi noi, come Associazione Ex Parlamentari, proprio perché nel nostro Statuto abbiamo come compito quello di valorizzare le funzioni del Parlamento, modestamente ci siamo assunti questo compito di chiamare a raccolta le forze, politiche e non, senza alcun obiettivo né di istruire né di ammonire. Il nostro compito è questo, anche alla luce della nostra storia, delle nostre esperienze. Oggi abbiamo qui, oltre a tantissimi altri amici, anche il Presidente Bertinotti, che come tutti ben

sappiamo è stato anche Presidente della Camera, e io credo fermamente che la presenza di tutti noi e di tutti voi potrebbe portare a risultati straordinari.

In primo luogo mi stupisce, ma così è avvenuto, che sia stato il Governo a proporre questa riforma, che io chiamo “del sistema Stato”. È una procedura inusuale, che dovrebbe essere disciplinata e regolarizzata. Ci dovrebbe essere un costante dialogo tra Parlamento e Governo, non tensione o incomprensione. Sarebbe auspicabile, ad esempio, nel rapporto tra Parlamento e Governo, un ruolo di intermediazione, come attraverso il Ministro dei rapporti con il Parlamento, al fine di giungere ad una forma accettabile della riforma, correggendo la prima impressione della stessa.

Un consiglio modesto: forse il Governo, in questa prima fase, come detto dal professor Cheli, dovrebbe astenersi, delegando al Parlamento il dibattito e la verifica, come tante volte è avvenuto.

Una cosa alla quale tengo molto, anche da giurista, è notare la presenza di studenti giovanissimi e anche di studenti delle Università. I giovani spesso non conoscono quali sono le fondamenta né delle riforme della Costituzione né delle riforme che debbono essere attuate.

Tre ultime parole. Ho notato nel tempo, proprio per l'esperienza che mi ha concesso la vita, che vi è un'alterazione delle regole. Il nostro Costituente aveva avuto le idee molto chiare: Parlamento, potere esecutivo e potere giudiziario. A proposito di questo, ve lo anticipo sin d'ora, una delle intenzioni che abbiamo – e me ne farò carico personalmente – è quella di parlare delle riforme in tema di giustizia, che spesso mi paiono confuse e senza un indirizzo molto chiaro.

La regola da troppo tempo presente è solo una: il Parlamento è delegittimato. Si è voluto – io non ero d'accordo, ma lo dico oggi – ridurre il numero dei

Parlamentari, ma nella prassi nulla è cambiato. Da tanti, troppi anni, assistiamo all'istituto della decretazione d'urgenza, che altera il ruolo del Parlamento e addirittura altera ancora di più il voto di fiducia.

Quindi, se dobbiamo – e chiudo – cercare di ridare nuovamente voce al Parlamento, come vollero i nostri padri costituenti, dobbiamo far sì che questa riforma – e noi ci impegneremo per la nostra storia e la nostra esperienza – sia una riforma per i cittadini e per lo Stato.

In ultimo, credo che il dialogo, la condivisione, portino a risultati eccezionali. Un esempio per tutti: io mi occupo molto dei temi riguardanti le donne, soprattutto della violenza di genere. Abbiamo visto che quando si è parlato e trattato del tema, il Parlamento ha votato all'unanimità, a prescindere dallo schieramento politico. Io vorrei che noi riprendessimo questo percorso, che ci fosse un dialogo costante tra tutte le Istituzioni, le forze politiche, che tutti venissero coinvolti. La nostra presenza qui, la presenza della stessa Associazione Ex Parlamentari, è una testimonianza fortissima di quanto la condivisione, anche tra pensieri diversi, anche tra esponenti di differenti Istituzioni, porti solo effetti benefici per il dibattito, che si definisce pubblico proprio perché di tutti.

Con questi sentimenti saluto dicendo: giovani che siete presenti, siamo noi che dovremmo darvi la nostra esperienza, la nostra storia. Però ascoltate quello che viene detto qui e ditelo agli altri, perché il futuro siete voi giovani, non noi. Ma perché possiate essere il vero futuro che conta, prima di tutto dovete conoscere e comprendere, e poi agire. Noi saremo tutti insieme a fare le cose migliori.

MARIAPIA GARAVAGLIA

Vicepresidente dell'Associazione

Sono diventata Parlamentare avendo paura di entrare a Montecitorio. Dicevo: chissà se sarò capace. Sono stata felicissima, onoratissima. Anche da insegnante. Non si smette di essere insegnante. Voi siete tutti “convertiti”, cari Presidenti, cari colleghi. Voglio parlare ai giovani. Vi parlerò senza ordine. Sono stata eletta nella stagione in cui si veniva votati con il nome. Non era facile scrivere Mariapia Garavaglia. Ho percorso tutta la carriera. Amministratrice di un comune piccolo poi anche di uno grande, la Parlamentare e, infine, Ministro, perfino competente, perché ci preparavamo. Adesso si può arrivare a fare il Ministro e il Vicepresidente del Consiglio venendo dalla strada.

Siccome le parole famose sono “continuità istituzionale” e “stabilità”, vi racconto che c'è stata a lungo stabilità nel Paese e sempre continuità istituzionale. Non serve il premierato. Fare una riforma che parte dalla testa invece che dai piedi, voi mi insegnate, è una piramide che cade. Non si può far cadere la logica della Costituzione coesiva e solidale.

I Governi duravano poco durante le mie legislature, ma le legislature producevano moltissimo. Il Parlamento, negli anni '70-'80, ha fatto grandi leggi: la legge n. 833, istitutiva del Sistema Sanitario Nazionale; la legge n. 180, sulla chiusura dei manicomi; la legge n. 194, sull'interruzione di gravidanza; la legge sul divorzio; la legge Rognoni-La Torre, contro la mafia; lo Statuto dei lavoratori. E tante altre. Il Parlamento ha prodotto queste leggi. I Governi cadevano, ma il Parlamento continuava a lavorare. Se una legge, durante

la discussione, si interrompeva perché cadeva la legislatura, in quella successiva poteva essere riproposta da qualche parlamentare.

Con il Presidente Fini, che era un giovane come me, eravamo vicini di lavoro; abbiamo riformato la legge n. 685, sulla droga. Sarà difficile credere che noi due la pensassimo allo stesso modo. Eppure l'abbiamo votata.

Cari giovani, non ci possono essere slogan che vi convincono. Non è il premierato che dà garanzia di stabilità e continuità. Ditelo al popolo. Fa chic sentirsi dire che un Governo che dura a lungo produce di più. Abbiamo avuto un governo nel 1994 con grande maggioranza e il governo in carica ha la maggioranza assoluta in Parlamento. Perché devono mettere la fiducia? Non si fidano della loro maggioranza? Quanti decreti! La Costituzione riduce la potestà di fare decreti. Nelle mie stagioni quando il governo poneva la fiducia, il Parlamento reagiva, qualche volta anche male. Non servono le fiducie se si può contare sulla maggioranza. E questa si conquista andando a cercare il voto degli italiani. È già stato detto prima che è essenziale la riforma elettorale.

Adesso il voto non è né libero né segreto. Le liste sono già predisposte dalle segreterie di partito e si sa già chi viene eletto; che sia competente o no.

Chiudo ricordando una emozione. Quando la Presidente Meloni, nel suo discorso di insediamento, ha citato Tina Anselmi e Enrico Mattei mi sono commossa, mi sono anche stupita. Tina Anselmi e Enrico Mattei sono stati partigiani. Mattei un grande capo partigiano. Hanno combattuto affinché avessimo questa Costituzione, che dà la sovranità al popolo, pardon, alla Nazione. Dà la sovranità alla Nazione, che la esprime con il voto libero, con la scelta di rappresentanti che siano in numero sufficiente, riconoscibili e conosciuti, come lo eravamo noi. Con una giustificazione

incredibile, anche con la grancassa dei media, abbiamo ridotto il numero dei parlamentari per risparmiare! Così nessuno conosce nemmeno più i suoi rappresentanti.

Chi cita Tina Anselmi e Mattei sappia che la sovranità popolare è affidata al Parlamento. Se si taglia alla radice la Costituzione, né nel nome di Tina Anselmi e di Mattei, né nel nostro nome, sarà fatta questa sciocata riforma.

GIUSEPPE SORIERO
Segretario dell'Associazione

La Conferenza di oggi, in questa Aula dei Gruppi, a Montecitorio sede del Parlamento, indica emblematicamente il fulcro del nostro messaggio culturale ed istituzionale.

L'Associazione ex Parlamentari non accetta che il *Parlamento diventi ex*; ne difende anzi e valorizza la funzione, a tutela della libertà e della democrazia, nel solco tracciato dalla Costituzione vigente.

Abbiamo discusso tanto, nei mesi scorsi, per uscire dal guscio, per liberarci dalle etichette facili che erano state cucite addosso. Abbiamo deciso di metterci in discussione, provando ad andare oltre le tematiche già affrontate per promuovere noi, con le nostre limitate forze, un'occasione di confronto pubblico che possa suscitare attenzione nell'opinione pubblica, spesso frastornata da messaggi semplificati e distorti che appannano la credibilità della politica dei, dei partiti, della rappresentanza parlamentare. Lo facciamo oggi con grande rispetto per tutti i livelli istituzionali e chiamando al confronto rappresentanze autorevoli del Parlamento e della Corte Costituzionale, competenze giuridiche eccellenti e assieme ad essi espressioni di competenze e di valori, dall'Associazione della stampa parlamentare a quella dei giovani Alfieri della Repubblica.

Il Presidente della nostra Associazione, On. Giuseppe Gargani, illustra chiaramente nella sua relazione di apertura le motivazioni che ci hanno indotto a superare gli indugi: le condizioni di fragilità che caratterizza ormai la vita e

l'attività del Parlamento, svuotato di alcune funzioni cruciali e ridotto a sede di ratifica di decisioni maturate altrove e imposte già da anni a colpi di Decreti urgenti e voti di fiducia. Il dossier elaborato da giovani esperti (che hanno frequentato le strutture parlamentari) e che ringraziamo fornisce dati, tabelle, spunti di riflessione originali e preziosi per analizzare bene le ragioni del vero e proprio snaturamento del ruolo del Parlamento e le implicazioni evidenti di tale crisi nella libera dialettica interna ai partiti e alle coalizioni, così come al rapporto proficuo tra eletti ed elettori.

In questo contesto fragile si è calata con forza la recente proposta, avanzata dal Governo, di una modifica della Costituzione, in particolare sulla forma di governo e sui poteri del Presidente del Consiglio. Spetta a tutti noi ragionare se sia questa la cura migliore più attenta ad aumentare le dosi della medicina che ad affrontare le reali condizioni del malato.

Ci troviamo in presenza di una congestione di proposte che, partendo da intenti diversi e pur comprensibili (limiti del rapporto Stato-Regioni; crisi del Regionalismo; mancata attuazione del Federalismo fiscale deciso nel 2001; difficoltà evidenti a garantire, dalla sanità all'istruzione, i diritti formali e sostanziali sanciti per tutti i cittadini dall'articolo 3 della Carta costituzionale) sta producendo un vero e proprio ingorgo normativo, fino alla recente proposta, avanzata dal Governo, di una modifica della Costituzione, in particolare sulla forma di governo e sui poteri del Presidente del Consiglio. Con alcune paradossali contraddizioni ad esempio tra *l'assillante pretesa di un Regionalismo differenziato* (che evidentemente tende a disarticolare il sistema unitario tra Stato e Regioni) e l'improvvisa e precipitosa *torsione dirigistica nel segno del premierato* come livello ottimale della *"supremazia tra i diversi livelli istituzionali"*.

Spunti di riflessione per un confronto rigoroso e senza pregiudizi

Il dossier presentato il 12 dicembre dall'Associazione degli ex Parlamentari ha squadernato tutti i dati sullo snaturamento del Parlamento, ridotto a sede di ratifica di decisioni maturate altrove e imposte già da anni a colpi di Decreti urgenti e voti di fiducia.

La seguente scheda sul numero di decreti – legge (dal 30 maggio 2001 al 13 ottobre 2022) riassume l'aumento consistente della frequenza di decreti-legge e del numero di posizioni della *Questione di fiducia*.

Decreti approvati	553
Decreti su cui è stata posta la questione di fiducia	517
Decreti approvati	193

La XIX Legislatura (è scritto nel Dossier), iniziata da poco più di un anno, ha già raggiunto il traguardo dei 34 decreti-legge presentati dal Governo ed approvati dal Parlamento (già superando così i 27 della biennale Legislatura XV), attestandosi così su una media attuale di 2,26 decreti approvati al mese. La Legislatura XIX e ancora agli inizi, ma certo si tratta di dati dalle prospettive significative.

Sulla Questione di fiducia i dati per Legislatura sono già sufficienti per “osservare un aumento progressivo dell'uso di questo strumento da parte del Governo per blindare i propri provvedimenti” affrancandoli dall'intervento parlamentare. Negli ultimi ventitré anni il ruolo dell'Esecutivo nelle politiche pubbliche è di molto accresciuto, mentre è diminuito l'apporto del Parlamento in tali politiche e in generale il suo potere di incidere nel processo legislativo”. Su questa

problematica non aggiungo alcuna altra considerazione.

E, riconoscendomi convintamente nelle coordinate tracciate dalla relazione del Presidente Gargani, mi limito ad analizzare alcuni aspetti che riguardano la sperimentazione contraddittoria e controproducente della c.d. *Autonomia differenziata*.

Un baratto con il Premierato? A questo è ridotto il mito della *Autonomia Differenziata*? La polemica ha subito una forte accelerazione con l'approvazione da parte del Senato del disegno di legge Calderoli di attuazione dell'art. 116 comma 3 della Costituzione. Alcuni giornali hanno paventato la *frattura tra Nord e Sud*; o addirittura il rischio di una "*babele legislativa e regolamentare*".

Senza alcuna valutazione di parte, le perplessità sono confermate dalle audizioni di giuristi e costituzionalisti in Senato, tutti preoccupati per la Costituzione che non può essere alterata da norme sporadiche e approssimative.

Il prof Sabino Cassese, intervistato nei giorni scorsi, ha invitato "*il Sud a non avere paura*" rispetto alla sperimentazione della c.d. *Autonomia differenziata*. Per la stima che ho da tempo nei suoi confronti lo invito a tener conto di più delle recenti analisi pubblicate dal CENSIS e dalla SVIMEZ.

Il progetto attuativo di un'autonomia differenziata, approvato al Senato è anacronistico se si considerano gli shock che hanno colpito l'economia e la società italiana negli ultimi tre anni. Prima di tutto la pandemia che ha fatto vacillare il mito dell'efficienza dei sistemi sanitari delle regioni del Nord ed emergere l'esigenza, soprattutto nella campagna vaccinale, di strategie di programmazione degli acquisti e della logistica a scala nazionale. Ancora più anacronistica appare questa prospettiva se la confrontiamo con l'esigenza di un piano energetico nazionale volto a migliorare il mix energetico e a ridurre la nostra dipendenza

da pochi paesi esportatori. L'autonomia differenziata delineata dal Governo espone l'intero Paese ai rischi di un indebolimento della capacità competitiva per effetto di una frammentazione insostenibile delle politiche pubbliche. A questo quadro di frammentazione si aggiungono i rischi di una dilatazione dei divari territoriali di spesa pro capite tra Nord e Sud, già presenti e di un indebolimento delle politiche nazionali redistributive (tra individui e territori).

I LEP da finanziare

Se infatti i LEP sono la «soglia costituzionalmente necessaria per rendere effettivi i diritti», sia chiaro che non basta definirli, **occorre garantirne il finanziamento**. I divari nell'offerta di servizi nel nostro Paese, sino ad ora cristallizzati dalla spesa storica, si superano solo con un percorso di riequilibrio della spesa con risorse aggiuntive, evitando che mediante le quote di compartecipazione dei tributi riscossi sul territorio si possa determinare un extra-finanziamento per le regioni «forti».

Al riguardo, la SVIMEZ ha condotto un esercizio di quantificazione dell'impatto sulle finanze pubbliche del sistema di finanziamento delle nuove forme di autonomia, con particolare riferimento alle potenziali ricadute sulla dimensione dello spazio fiscale del bilancio pubblico a garanzia degli obiettivi di uniformità delle prestazioni su base nazionale e, più in generale, sulla tenuta dei conti pubblici e dell'azione redistributiva dello Stato.

A. In primo luogo, è stato quantificato il valore finanziario delle funzioni delegabili sulla base dei testi delle pre-intese. Sono state poi stimate le quote di compartecipazione ai gettiti nazionali necessarie al finanziamento delle competenze decentrate, ipotizzando la

concessione delle ulteriori forme di autonomia nel 2017 a Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto.

B. Le funzioni delegate assorbirebbero larga parte dell'IRPEF regionale: il 90% circa nel caso del Veneto, quote tra il 70 e l'80% per Lombardia ed Emilia-Romagna. Nell'ipotesi di utilizzo del gettito dell'IVA in tutte e tre le regioni esso non coprirebbe il fabbisogno finanziario ma occorrerebbe una integrazione del gettito IRPEF.

C. Compartecipazioni in % al gettito dei tributi statali

Regioni	Compartecipazione IRPEF	Compartecipazione IVA + IRPEF	
		Compartecipazione IVA	Compartecipazione IRPEF
Emilia-Romagna	78,8	100	23,2
Lombardia	70,7	100	20,5
Veneto	90,2	100	33,5

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati MEF.

Di fatto emergerebbe un sistema di finanziamento molto simile a quello attualmente in uso per le regioni a statuto speciale. **Rilevanti sarebbero gli effetti in termini di contrazione del bilancio nazionale con una conseguente riduzione degli spazi di azione della finanza pubblica centrale. Il gettito IRPEF trattenuto dalle tre regioni risulterebbe pari a circa il 30% del gettito nazionale.**

Si è poi proceduto a effettuare un esercizio su cosa sarebbe accaduto nel caso di accesso all'autonomia differenziata delle tre regioni nel 2017 e di utilizzo di compartecipazioni al gettito di tributi statali in misura tale da garantire al momento di avvio di applicazione dell'intesa risorse corrispondenti al fabbisogno di spesa del territorio regionale.

I SINGOLI GRAFICI in 3 fasce: 1) Emilia Romagna; 2)

Lombardia; 3) Veneto;







Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati MEF e CIPE

Le compartecipazioni mostrano dinamiche di crescita superiori rispetto al fabbisogno di spesa per le funzioni delegate. **Se l'autonomia fosse stata concessa nel 2017, si sarebbe generato un surplus a favore delle tre regioni pari a circa 5,7 miliardi nell'ipotesi di compartecipazione IRPEF e di oltre 9 miliardi nel caso di compartecipazione IVA e IRPEF.** In definitiva, il rischio è che negli anni successivi alla stipula delle intese, il sistema di compartecipazioni fisse nel tempo possa determinare un extra-finanziamento per le regioni ad autonomia differenziata svincolato da meccanismi di responsabilizzazione della spesa per le funzioni delegate.

Dobbiamo contemporaneamente vedere l'altra faccia della

medaglia; insomma abbiamo il dovere di chiederci: se lo sviluppo anche nel Sud ha fatto passi da gigante, grazie innanzi tutto alla rete eccellente delle Università, della ricerca, delle strat-up e degli spin-off cosa diventa però la convivenza civile in un contesto in cui il 35,7% dei giovani è fuori da ogni esperienza di formazione e di occupazione, con matrimoni e nascite sempre più rari?

Dopo i *20 anni di solitudine*, descritti nel mio precedente volume, l'economia meridionale in ragione della maggiore dipendenza della domanda interna dalla spesa pubblica subisce molto più di altre Aree gli effetti del rigore. Oggi però esistono nuove condizioni di dialogo tra Nord e Sud.

Strategia nazionale

Abbiamo il dovere di chiederci: se lo sviluppo anche nel Sud ha fatto passi da gigante, grazie innanzi tutto alla rete eccellente delle Università, della ricerca, delle strat-up e degli spin-off promossi in tanti casi da giovani, se questo Mezzogiorno può aiutare la crescita del Sistema Italia perché deve ancora subire l'attenzione dello Stato "col contagocce"? Se l'Europa ci incalza per saper utilizzare bene le risorse del tanto decantato PNRR, non basta elencare cifre, esibire tabelle, parlare di rispetto delle scadenze e dell'acquisizione delle rate. È arrivato il momento di capire bene quali siano i progetti che davvero vanno avanti, quali opere saranno effettivamente realizzate alla scadenza del 2026, ritrovando la lungimiranza dei Costituenti e la capacità progettuale nazionale. È riconosciuto da tutti gli esperti, economisti e sociologi, che non basta più rimettere in moto la locomotiva del Nord per fare ripartire l'Italia.

Si può e si deve delineare finalmente una "*strategia nazionale di misure durature per la coesione del Paese*", in

grado di debellare la diffusione del *modello di sviluppo mafioso* e rispondere alla crisi internazionale con un profilo più innovativo, come sollecita autorevolmente da anni il Presidente della Repubblica quando ricorda che “*ogni disegno strategico per lo sviluppo del Mezzogiorno potrà avere successo solo se i responsabili delle Istituzioni saranno capaci di adottare comportamenti che si distacchino radicalmente dalle insoddisfacenti esperienze del passato*” La politica tanto più sarà credibile insomma quanto più sarà capace di recidere definitivamente vecchi metodi di intermediazione clientelare ed essere più attenta non solo all’acquisizione delle risorse, bensì all’utilizzo efficiente e trasparente delle stesse.

Cosa diciamo ai tanti giovani che grazie agli Erasmus, internet e low cost ha superato di getto tante barriere? Si deve delegare tutto ai governanti o v’è spazio per un intervento dirimente che faccia pesare le aspirazioni dei popoli?

Nei mesi scorsi Romano Prodi, già Presidente della Commissione UE, in un volume davvero suggestivo dal titolo *Le Immagini raccontano l’Europa*, è arrivato a teorizzare il superamento del principio di unanimità nelle decisioni strategiche dell’UE, scontando il rischio di contrasto con qualche protagonista, pur di superare la palude dell’immobilismo. Egli invoca una vera e propria rivoluzione che, come tutte le rivoluzioni, provocherebbe certamente grandi dissensi: «È probabile anche che qualche Paese membro non sia a nessun costo disposto ad accettare i più stretti legami che questa decisione comporta. Questo sarebbe un malo, ma è certo un male minore rispetto a un’Europa che, dopo avere tanto dato al mondo, si rassegna a cancellare il suo passato e a rinunciare per sempre al suo futuro».

E vale rammentare che pochi anni fa il grande filosofo Jurghen Habermas nel suo libro “*Una Costituzione per*

l'Europa" ha spiegato che l'Europa non può imporsi alla coscienza dei propri cittadini solo nella forma di una moneta, di interessi economici o trattati privi di spessore simbolico. *Abbiamo bisogno di un atto politico di fondazione, di fare appello a valori condivisi e inaugurare un processo costituente che permetta di costruire una società civile europea attiva e democratica, stigmatizzando l'ignavia degli attuali governanti* rispetto all'obiettivo strategico di costruire gli Stati uniti d'Europa.

Cogliamo anche il suo messaggio culturale e istituzionale in questo simposio.

Il Dibattito

Antonello Falomi

ADALBERTO SIGNORE

Presidente dell'Associazione Stampa Parlamentare

Buongiorno a tutti.

Siamo arrivati alla seconda parte di questo incontro dedicato alla riforma del premierato, che da qualche settimana è all'esame della Commissione Affari costituzionali del Senato, dove, peraltro, proprio in questi minuti stanno continuando le audizioni.

Voglio ringraziare prima di tutto i nostri ospiti, che sono quattro ex Presidenti, tre della Camera e uno del Senato, che presento in rigoroso ordine alfabetico, anche se li conoscete tutti: Fausto Bertinotti, Pier Ferdinando Casini, Gianfranco Fini e Carlo Scognamiglio. Prima dei loro interventi, lascio la parola ad Antonello Falomi, Presidente onorario dell'Associazione Ex Parlamentari.

ANTONELLO FALOMI

*Presidente onorario dell'Associazione Ex
Parlamentari della Repubblica*

Apriamo questo nuovo momento di questo confronto molto interessante che l'Associazione degli Ex Parlamentari ha promosso.

Già l'intervento fatto dal Presidente Gargani, gli interventi fatti dai professori Cheli e Mirabelli, le comunicazioni di Maria Pia Garavaglia e Paola Balducci hanno offerto agli ex Presidenti delle Camere qui presenti molti spunti per una riflessione. Io ne vorrei aggiungere una – e poi dare il via al confronto – che già, in qualche modo, è stata posta, su un tema che, a mio avviso, si dà troppo spesso per scontato. Da ormai trent'anni circola in Italia la tesi secondo cui i Governi più stabili producano decisioni più veloci e politiche pubbliche più efficaci. Questa è la tesi fondamentale, che ormai circola da moltissimi anni. A partire da questa tesi, nel corso degli anni sono state dibattute, proposte e decise riforme elettorali in senso maggioritario e riforme istituzionali, tutte fondate sul corollario di questa tesi principale, secondo cui la capacità rappresentativa del Parlamento debba essere sacrificata a vantaggio del rafforzamento del Governo, in nome di una maggiore stabilità, a garanzia di un'azione di Governo più efficace.

In sostanza, un Parlamento pienamente rappresentativo della complessa realtà politica e territoriale del Paese è stato considerato una sorta di impedimento, un intralcio al dispiegarsi di un'attività governativa efficace.

Su questa lunghezza d'onda sono state varate leggi elettorali che hanno ridimensionato pesantemente la rappresentatività del Parlamento. È stato ridotto il numero dei Parlamentari, si è abusato – come è stato ricordato – di decreti legge, di voti di fiducia e di deleghe in bianco al Governo. Si è arrivati, recentemente, persino a impedire ai Parlamentari della maggioranza di emendare quello che è il più importante provvedimento di un Governo, cioè la legge di bilancio.

Il Parlamento e la sovranità popolare di cui è espressione sono stati un po' l'agnello sacrificale sull'altare della stabilità e dell'efficacia dell'azione di Governo. Nonostante ciò e

nonostante una imponente decennale campagna mediatica di delegittimazione del Parlamento e del ruolo centrale che la Costituzione gli assegna, le cose, però, non sono andate nel verso auspicato. Sono evidenti agli occhi di tutti, oramai, gli insuccessi e i tradimenti delle promesse di attività governative più efficaci, più capaci di affrontare e risolvere i problemi del Paese.

In un certo senso, possiamo dire, oggi, che la proposta di presidenzialismo in salsa italiana dell'elezione diretta del Capo del Governo è solo l'ultimo tentativo di alzare la posta, in chiave ultra-maggioritaria, tenendo in vita una tesi nonostante gli evidenti fallimenti che questa tesi ha prodotto negli anni. Non basta replicare che dopo le riforme di questi anni ci sono state meno crisi di Governo ed è aumentata la durata degli Esecutivi. Questi sono dati, a mio avviso, meramente contabili, che nulla dicono sulla presunta maggiore efficacia delle logiche maggioritarie e delle politiche di rafforzamento degli Esecutivi nell'affrontare i problemi del Paese.

Si è dato per scontato che, sacrificando la rappresentatività e il ruolo del Parlamento attraverso soglie, premi di maggioranza e poteri più forti ai Governi, migliorasse l'efficacia del Governo nel trovare soluzioni per risolvere i problemi del Paese. Nessuno si è, invece, preoccupato di verificare la fondatezza di questa tesi, come se essa fosse talmente evidente da non aver bisogno di alcuna controprova.

Se guardiamo alla storia degli ultimi vent'anni del nostro Paese, regolati da logiche maggioritarie, e la mettiamo a confronto con quella degli anni precedenti, caratterizzati da logiche proporzionali, da un forte ruolo del Parlamento, il teorema secondo cui Governi più stabili, con l'aiutino di consistenti premi di maggioranza, producano risultati migliori per il Paese è, a mio avviso, nettamente smentito.

Negli anni del proporzionale, del ruolo centrale del Parlamento, sono stati realizzati, pur nell'asprezza del confronto politico, risultati straordinari. Ne elenco i principali. Lo ha già fatto la Garavaglia, ma voglio insistere su questo punto. La Costituzione repubblicana, con le sue libertà fondamentali di voto, di stampa, di associazione sindacale negate dal fascismo; la ricostruzione del Paese, dopo i lutti e le devastazioni della guerra; la riforma agraria contro il latifondo; la riforma Vanoni; la Cassa per il Mezzogiorno; il Piano Casa; la realizzazione delle grandi infrastrutture autostradali; l'innalzamento dell'obbligo scolastico a 14 anni, la scuola media unica e l'istituzione della scuola a tempo pieno; la protezione delle lavoratrici madri; l'ingresso delle donne in tutte le carriere, a partire da quella della magistratura; la nazionalizzazione dei monopoli elettrici con l'elettrificazione delle campagne; l'istituzione delle Regioni; lo Statuto dei diritti dei lavoratori; il divorzio; il nuovo diritto di famiglia; la riforma sanitaria; il Piano nazionale asili nido; il diritto all'obiezione di coscienza; la legge sanitaria; la legge sui consultori; la riforma penitenziaria.

Potrei continuare a lungo con queste importanti leggi che sono state fatte nella fase precedente l'epoca maggioritaria. È un complesso vasto di riforme, molte delle quali ancora reggono, che ha garantito democrazia, libertà, prosperità economica, con livelli di occupazione e di reddito che oggi noi ci sogniamo.

Prescindendo dall'orientamento politico degli Esecutivi, nei trentasette anni durante i quali fu varato quel lungo elenco di riforme che ho fatto (e ne ho taciute alcune) si susseguirono ben trentotto Governi, con una durata media di poco meno di un anno. Questa è la riprova che la stabilità dei Governi ottenuta concentrando, grazie a marchineggi elettorali, nelle mani di risicate maggioranze elettorali e di

una sola persona, non produce di per sé decisioni migliori e più efficaci. Forse possono produrre decisioni più veloci, forse decisioni ideologicamente più compatte, ma non è detto che la velocità e l'uniformità siano sinonimo di saggezza.

Le decisioni dei governi maggioritari sono, infatti, più esposte all'azzeramento da parte dei Governi di diverso segno politico. Possono produrre cambiamenti bruschi e frequenti, che lacerano il tessuto della coesione sociale e della convivenza pacifica, soprattutto in società profondamente divise da diseguaglianze economiche, razziali e di genere. Quello che sta accadendo negli Stati Uniti, nell'Inghilterra del dopo Brexit, nella Francia, in Argentina, ne sono un segnale evidente. Al contrario, la storia del nostro Paese, ma anche di altri importanti Paesi, sembra suggerire che un Parlamento eletto su base proporzionale, specchio fedele della realtà economica, sociale e culturale del Paese, e Governi di coalizione che da essi scaturiscono, proprio per la loro maggiore capacità inclusiva, si mostrano in realtà più capaci di produrre decisioni ponderate, stabili nel tempo, diversamente da quelle prodotte da logiche decisioniste, magari prese contro importanti settori della società.

Anche la ricerca empirica che utilizza indicatori sull'efficacia dell'azione di Governo, quali quelli delle libertà, del controllo, della corruzione, della violenza, del PIL, eccetera, eccetera, testimoniano, appunto, di una maggiore efficacia dell'azione di governo di Governi, espressione di una più larga base consensuale rispetto a quelli costruiti su logiche maggioritarie.

Naturalmente, alle considerazioni che ho fatto fin qui, capisco che si possa obiettare che il livello di sviluppo economico, civile, sociale e culturale di un Paese ha cause molto più complesse, meno meccaniche e semplificatorie di quelle che hanno a che fare con le leggi elettorali e con i modelli istituzionali.

Però, se questa argomentazione come io la ritengo anche un'argomentazione valida, avesse un fondamento reale, penso che l'affermazione fatta di recente dal Presidente del Consiglio in carica, secondo cui un Governo stabilizzato dall'elezione diretta del premier o da marchingegni elettorali garantirebbe di più lo sviluppo e la prosperità economica, è un'affermazione, a mio avviso, che non ha molto fondamento.

A questo proposito – e sto per concludere – io mi ritrovo pienamente nelle considerazioni fatte nel 1946 da Costantino Mortati alla seconda sottocommissione dell'Assemblea costituente.

Costantino Mortati diceva che è inutile affannarsi a creare congegni tecnici per ottenere una maggiore stabilità di Governo se prima non si tengono presenti gli elementi politico-sociali per dare a questa stabilità una effettiva realizzazione. Tutti questi congegni saranno validi se si creerà un assetto sociale approssimativamente stabile e se si terranno presenti gli interessi sociali, che sono il presupposto necessario perché questi congegni funzionino a dovere.

È dalla stabilità dell'assetto sociale – diceva Mortati – che deriva la stabilità dell'organismo giuridico e costituzionale. Più che di un Governo stabile, io penso che l'Italia abbia bisogno di un assetto sociale stabile. L'instabilità del nostro Paese è figlia delle diseguaglianze che tutti conosciamo, delle povertà crescenti, della disoccupazione, della precarietà, delle profonde divisioni che lacerano il tessuto sociale, come è figlia dei continui tentativi di rileggere la storia, di cancellare e delegittimare l'azione delle precedenti generazioni.

È su questo, io credo, che si debba lavorare. Le cose non vanno perché la nostra Costituzione e il nostro sistema istituzionale sono da buttare, ma non vanno perché forse c'è un ceto politico che sembra essere più appassionato alle questioni pur importanti in politica, che riguardano il suo potere, e non riesce invece a costruire una società più giusta,

più eguale e più coesa.

*Confronto con gli Ex Presidenti del
Parlamento*

Fausto Bertinotti

Pier Ferdinando Casini

Gianfranco Fini

Carlo Scognamiglio

Chiusa

ADALBERTO SIGNORE

Presidente dell'Associazione Stampa Parlamentare

Passerei, senza perdere tempo, ai Presidenti, in ordine alfabetico, iniziando dal Presidente Bertinotti.

Presidente, una delle questioni più dibattute, che è già stata accennata in questi interventi, è quella dell'equilibrio tra i poteri, cioè quello tra premier e Presidente della Repubblica, ma anche quello tra premier e Parlamento. Penso, per esempio, alla questione del vincolo di mandato, che formalmente non è toccata, però poi viene irrigidita, tant'è che nelle audizioni in corso al Senato molti costituzionalisti lo hanno proprio esplicitato. Hanno detto che in questo momento, se c'è un potere debole non è quello del premier, ma è quello del Parlamento.

Lei condivide questa opinione in linea di massima?

FAUSTO BERTINOTTI

Ex Presidente della Camera dei Deputati

Buongiorno a tutti. Grazie in particolare alle studentesse e gli studenti che sono qua. Mi piacerebbe contribuire a interrogarli sullo stato dell'arte. Forse avrebbero delle cose utili da dirci. Ma tocca a noi parlare per adesso e io la vedo così.

Faccio fa un po' fatica a rispondere alla sua domanda perché, pur trovandola interessante, e confermando l'ipotesi

che lei faceva, cioè, di una proposta di modificazione delle relazioni in senso di abbattimento sostanzialmente dei poteri che non siano quelli del Governo, con un forte ridimensionamento del ruolo del Presidente della Repubblica, penso che l'elemento centrale non sia quello dei rapporti tra i poteri istituzionali, ma quello tra le Istituzioni e il popolo.

Noi viviamo una crisi profonda della democrazia e della politica. Ogni ipotesi di fuga da questo problema, attraverso acrobazie istituzionali, penso sia destinata al fallimento, a meno che queste acrobazie istituzionali abbiano l'obiettivo più direttamente politico, ovvero quello di mettere fine alla Repubblica costituzionale antifascista che abbiamo conosciuto e che quindi questi elementi di architettura istituzionale siano un grimaldello per forzare il quadro in una direzione che è quella della costituzione di una scissione del tempo futuro dal tempo presente e passato, cioè l'idea di andare verso una democrazia autoritaria che sradica totalmente il suo futuro, la sua immagine di futuro dalle radici democratiche e antifasciste della Repubblica.

In altre parole, penso che tutta questa costruzione abbia un'ambizione, abbia un'ambizione alta, fondativa. Penso che sia un'ipotesi fondativa regressiva dal punto di vista della democrazia, della civiltà giuridica e della politica, ma lo è. Non sottovaluterei ciò che sta accadendo, anche perché viene dopo un lungo periodo in cui la Costituzione materiale, cioè l'insieme delle leggi, dei provvedimenti, degli atti, è andata purtroppo in questa direzione. Noi non siamo in un terreno neutrale, noi siamo in un terreno in cui gli elementi fondativi della Repubblica sono stati largamente pregiudicati, già pregiudicati, sia sul terreno sostanziale che sul terreno formale.

Sul terreno sostanziale, mi rivolgo ai giovani, vorrei sapere chi di loro trova un'applicazione all'articolo 1 della Costituzione: "Repubblica fondata sul lavoro". Un'intera

generazione ha a che fare con un problema che è tutt'altro rispetto al dettato costituzionale, ma a tutti noi potrei chiedere che fine ha fatto l'articolo 3 della Costituzione, in quel modo monumento al rapporto tra democrazia ed eguaglianza che determina il compito della Repubblica.

Noi abbiamo assistito progressivamente, lo diceva poco fa Falomi, a un rovesciamento della tendenza, dopo gli anni in cui la realtà del Paese è stata avvicinata all'ordinamento costituzionale. È avvenuta una rottura e un rovesciamento. Come si vede, non faccio una questione di Governo in carica, faccio una questione di ciclo. Il ciclo che è venuto formandosi nell'ultimo quarto di secolo ha sostanzialmente invertito la tendenza.

Un sociologo importante dell'Italia, Luciano Gallino, diceva che questa tendenza si può riassumere in un coma, quello secondo cui è intervenuto il rovesciamento del conflitto di classe. Prima lo facevano le classi subalterne verso le classi agiate e, diciamo così, le proprietà e poi è avvenuto il contrario, quel processo che voi avete ricordato di riforma è stato sommerso da processi complessi e contraddittori di contro-riforma.

In questa condizione la democrazia ha subito la stessa sorte. Adesso, per favore, facciamo tutti gli inni al Parlamento, però non vorrei che fosse un inno al defunto, perché, francamente, se misuriamo la sua presenza nella società italiana, sia legislativa che culturale, non possiamo non ammettere che: primo, quando il 50 per cento della popolazione elettorale non va a votare è indubbio che mette in campo una mozione di sfiducia nei confronti delle Istituzioni e delle classi dirigenti; secondo, questo Parlamento, ne hanno parlato tutti, è stato sostanzialmente e progressivamente strangolato dal primato del Governo, un primato che si manifesta concretamente nella quotidianità.

Un mio maestro, Lelio Basso, scrisse un libretto, quando io

ero ragazzo e cercavo di imparare qualcosa da lui, dal titolo “Colpo di Stato bianco”. Denunciava il Governo in carica perché negli ultimi sei mesi aveva fatto ricorso a tre decreti-legge. L’aveva chiamato “Colpo di Stato bianco”. È vero che noi abbiamo chiamato anche “legge truffa” una legge che al confronto di quelle attuali. Però, la decretazione d’urgenza ha sostituito l’attività parlamentare sostanzialmente, tranne in quei margini che il Governo generosamente concede al Parlamento come campo di sua applicazione, purché non tocchi l’essenziale. È così ridotto a non toccare l’essenziale che nella legge dello Stato, nel bilancio dello Stato, il Governo può chiedere alla maggioranza di non presentare emendamenti, cioè chiede il suicidio del Parlamento. Anzi, l’eutanasia, diciamo così, del Parlamento.

Questo è quello che è accaduto concretamente. Poi noi possiamo fare discorsi elegiaci, ma la realtà è brutale: il Parlamento è sotto schiaffo. In Italia non c’è il primato del Parlamento, c’è il primato dei Governi, tutti i Governi, al punto che siamo andati verso quello che Schmitt avrebbe chiamato lo Stato di eccezione, perché in talune circostanze non solo la priorità del Governo, ma la sua indiscutibilità è stata sancita di fronte a elementi di emergenza.

Noi siamo di fronte a una democrazia autoritaria, secondo me, con una fortissima tendenza oligarchica. Dunque, per questo rispondo così, noi siamo a un bivio: o accettiamo di portare avanti questa tendenza – e la proposta di riforma, secondo me, la accentua fino alle ultime conseguenze, nuova Repubblica – oppure rimettiamo in discussione il ciclo regressivo degli ultimi venticinque anni e torniamo alla sorgente costituzionale con quello che un filosofo chiamava “il balzo di tigre” per poter riprogettare un diverso futuro.

ADALBERTO SIGNORE

Presidente dell'Associazione Stampa Parlamentare

Grazie, Presidente Bertinotti. Il suo pensiero è piuttosto chiaro.

Al Presidente Casini, anche seguendo il ragionamento che ha fatto il Presidente Bertinotti, volevo fare una domanda guardando un po' in prospettiva, cioè all'eventuale referendum confermativo, perché lei qualche giorno fa, parlando proprio a pochi metri da qui, nella Sala della Regina di Palazzo Montecitorio, ha auspicato che il Governo procedesse con cautela sulle riforme e ha anche detto che servirebbe una larga intesa in Parlamento perché un referendum confermativo rischierebbe di essere contundente. Non so se ci può spiegare meglio cosa intendeva.

PIER FERDINANDO CASINI

Ex Presidente della Camera dei Deputati

Cosa intendevo mi sembra molto chiaro. Vorrei, prima di rispondere, e poi rispondo immediatamente, stare un attimo sul tema di Bertinotti. Ormai in questa sala, salvo i giovani, ci conosciamo talmente bene che nessuno si sarà stupito dell'intervento sempre istrionico di Bertinotti. Il tema, però, Fausto, non è fare un ridicolo inno al Parlamento che, oggettivamente, si può discutere se lo merita o meno, ma è capire se riteniamo sia ancora corretto rappresentare la

nostra Repubblica come una Repubblica parlamentare.

Il tema non è l'inno al Parlamento, che non serve a niente, il tema è partire dalla constatazione che oggi il Parlamento manifesta tutta la sua inadeguatezza... (vorrei capire come potrebbe non manifestarla se, a partire dal meccanismo di elezione, l'elettore è stato espropriato della possibilità di scegliere i parlamentari).

Come pensate che un corpo politico sia in grado di difendersi dal Governo se chi sta al Governo sceglie i rappresentanti del Parlamento? Coloro di cui noi dovremmo essere depositari, che sono gli elettori, sono espropriati della possibilità di sceglierci. È un gatto che si mangia la coda.

In queste condizioni è ovvio che il Parlamento è delegittimato, perché nessun parlamentare ha la forza morale, personale, istituzionale di alzarsi e di dire di no. Altrimenti il giorno dopo rischia di perdere il posto.

Guardate che il discorso è molto più semplice. Oggi i parlamentari neanche si rendono conto, non entrano neanche in questa dinamica, perché, essendo stati scelti non hanno neanche la crisi di coscienza per ribellarsi. Non la considerano proprio come una cosa possibile.

Il tema di fondo si aggancia alla riforma, perché per me c'è un problema molto serio. Abbiamo Mario Segni davanti a noi. Mario Segni è stato sostanzialmente un uomo che ha rivoluzionato la politica italiana. Ma quando lo ha fatto, pur essendo nel partito che in qualche modo era il beneficiario, non ha detto "faccio un'altra cosa", ha spiegato quello che voleva fare.

Un elemento che per me viene ancora prima dell'accordo tra le parti è il problema che riguarda la moralità. Possiamo fare tutto. Non è un colpo di Stato dire "facciamo una Repubblica presidenziale". È corretto. Io non sono d'accordo, però ci sono tanti Paesi che hanno una Repubblica presidenziale in cui il ruolo del Parlamento (vedi gli Stati

Uniti) non è mortificato e non succede niente di drammatico.

Il punto è un altro: è che poi ci viene spiegato che non cambia nulla, che in fondo non sono stati toccati i poteri del Capo dello Stato. Allora no, perché questo diventa un problema di lealtà, di lealtà reciproca. Non prendiamoci in giro. Nessuno, neanche uno studente al primo anno di giurisprudenza, può sostenere che non cambia nulla. Cambia, legittimamente, tutto. A partire dalla funzione di terzietà del Capo dello Stato, al quale vengono sostanzialmente tolti tutti quei poteri di *moral suasion* che gli consentono di svolgere la funzione di terzietà. E una terzietà senza unghie non è una terzietà, è sostanzialmente un taglio del nastro. Per carità, possiamo anche ritenere che ci sia bisogno di qualcuno che tagli i nastri, però la prima considerazione che faccio è questa: abbiamo un dovere di lealtà!

Non mi scandalizzo se l'attuale maggioranza vuole fare una Repubblica presidenziale, ma non si dica che con l'escamotage che è stato individuato le cose rimangono così come sono. No, le cose non rimangono così. Le cose cambierebbero completamente. Assumetevi la responsabilità di rappresentarle per quello che sono.

Per arrivare alla domanda, capisco quanto possa essere potente usare con l'elettorato l'argomento "diamo agli italiani l'opportunità di scegliere il Presidente del Consiglio" ma sarei cauto, vista l'esperienza. Perché se parte un'altra "rumba", che rappresenta le cose in modo diverso e non le anticipo, perché non mi compete in questo momento nel dibattito – l'esito potrebbe non essere poi così scontato.

Nel 1948 c'era Stalin, c'era veramente il tema "dittatura-libertà". Nel 1948 c'era una contrapposizione tale per cui, ad esempio, nella mia realtà, quella dell'Emilia Romagna, c'era il cosiddetto "triangolo della morte". Eppure, in quegli anni ci furono degli uomini che, superando le divisioni, si impegnarono e per dare un tessuto comune alla Costituzione

italiana.

In questo momento, con tutti i problemi e le incognite che abbiamo, qualcuno ritiene che sarebbe intelligente procedere a colpi di maggioranza e con un eventuale referendum che lacererebbe inevitabilmente il tessuto del Paese? Se è un diversivo di massa, benissimo. Ormai siamo esperti in fumogeni. Se, invece, è una idea reale credo occorra in qualche modo invitare alla cautela. Peraltro, voglio dire una cosa.

Noi abbiamo avuto una serie di governi tecnici dei quali si è discusso molto. I governi tecnici sono sempre governi votati dal Parlamento in una Repubblica parlamentare.

E, secondo me, al di là della valutazione che si può dare del Governo Monti, del Governo Draghi o del Governo Dini prima, una certa elasticità in certi momenti è utile.

Oggi, però, dobbiamo riconoscere che c'è un elemento positivo: a Palazzo abbiamo una donna che è stata scelta direttamente dagli italiani. E' senza dubbio un elemento positivo, anche per me che sto all'opposizione e che non voto Meloni perché riconosco che il valore della legittimità popolare viene prima del mio interesse o delle mie valutazioni.

Poiché questa signora si sta muovendo con una qualche ragionevolezza almeno lei, diversamente da molti di quelli chi gli stanno attorno credo sia proprio a lei che bisognerebbe rivolgere una domanda seria su questo percorso.

Termino con un'ultima riflessione. Ovviamente, non mi sono soffermato sugli aspetti che sono grotteschi, perché in tutta questa vicenda esistono anche aspetti grotteschi.

Ne cito due. Innanzitutto, il secondo Presidente del Consiglio della legislatura, che è il vero *dominus*, non è scelto dagli elettori; si fa una riforma per dare in mano agli elettori la scelta del Presidente del Consiglio, ma quello che conta veramente non è quello scelto da loro, ma il secondo che

arriva, perché lui ha il potere di sciogliere le Camere. Il primo non ce l'ha, perché ha l'alternativa del potenziale secondo.

L'altra cosa è questa del 55 per cento del premio. Si dirà che si deve precisare, ma se si vuole presentare una riforma seria, si deve come minimo mettere un'asticella, perché, sennò al di là delle pronunce della Corte costituzionale il rischio è che ci sia una distorsione sostanziale delle regole democratiche.

ADALBERTO SIGNORE

Presidente dell'Associazione Stampa Parlamentare

Presidente Fini., La riforma in senso presidenziale dello Stato è storicamente sempre stata nel DNA prima della destra e poi del centrodestra. Nel 2010, quando si discuteva di importare il modello semipresidenzialista francese, lei ipotizzò una terza via italiana che non so se possa essere questa.

GIANFRANCO FINI

Ex Presidente della Camera dei deputati

Desidero innanzitutto ringraziare l'On. Gargani e l'Associazione ex parlamentari per aver promosso un'iniziativa oggettivamente Importante, come dimostra la vasta partecipazione e l'autorevolezza di coloro che hanno accettato l'invito a far conoscere la loro opinione.

Spero di contribuire al dibattito in modo costruttivo anche se condivido ben poco di quanto fin qui è stato detto. Se così non fosse smentirei me stesso e renderei incomprensibile la sua domanda.

Il presidenzialismo o, più precisamente, il semipresidenzialismo ha sempre rappresentato il modello istituzionale della destra politica, fin dai lavori della Commissione Bozzi del 1984 di cui ho fatto parte.

In tutte le occasioni di confronto tra le forze politiche, AN e ancor prima il MSI, hanno sempre auspicato l'elezione diretta e popolare del Presidente della Repubblica. E, se si torna indietro nel tempo, negli anni cinquanta anche

Randolfo Pacciardi, rappresentante di una cultura politica di “destra” assai diversa da quella che ho avuto l’onore di rappresentare per oltre trent’anni, auspicava la nascita della Repubblica Presidenziale.

È stato ricordato anche stamane che si trattava di un’opzione pienamente legittima democratica ma ampiamente minoritaria e come tale sempre respinta dalle altre culture e forze politiche.

Personalmente non ho cambiato opinione. Sono sempre stato un convinto sostenitore del modello semipresidenzialista francese e tale sono tuttora. Continuo a ritenere che esso garantisca, con un corretto equilibrio tra potere esecutivo e legislativo, la stabilità delle istituzioni rispondendo così alle crescenti preoccupazioni circa la cronica instabilità dei nostri governi e alla con seguente necessità di rafforzare il ruolo del potere esecutivo.

Oggi non ho tessere di partito E credo di dire il vero affermando che c’è una precisa ragione per la quale un governo di destra/centro guidato dal leader di un partito dichiaratamente di destra quale è Fratelli D’Italia che nel programma elettorale aveva ribadito l’opzione presidenzialista abbia poi rinunciato ad inserire nell’agenda governativa un disegno di legge orientato in tal senso.

Giorgia Meloni ha agito con realismo. Ha preso atto credo con rammarico, della contrarietà di Salvini e Tajani all’elezione diretta e popolare del Presidente della Repubblica ed intesa con gli alleati, ha proposto un altro modello istituzionale per rafforzare le prerogative del presidente del consiglio e per rendere più stabili i governi

Un intendimento lodevole e oltremodo necessario alla luce del fatto che dal 1946 ad oggi in Italia si sono succeduti 68 governi e 31 primi ministri.... Un record mondiale!

Quel che mi ha stupito è che, non potendo guardare a Parigi, i partiti della maggioranza non abbiano guardato a

...Berlino.

Un modello simile al Cancellierato avrebbe avuto, almeno teoricamente vista la disponibilità verbale de PD, un percorso meno accidentato rispetto a quello del premierato. Inoltre se la disponibilità della sinistra avesse portato ad una ampia maggioranza, la nuova forma di governo sarebbe stata posta al riparo dal rischio di incorrere nella bocciatura referendaria.

Pur senza alcuna forma di presidenzialismo, la Repubblica Federale tedesca ha garantito, con la cosiddetta sfiducia costruttiva e con la possibilità riconosciuta al cancelliere di chiedere la revoca dei ministri, sia la stabilità degli esecutivi sia il rafforzamento del ruolo del capo del governo.

Solo in un'occasione il cancelliere è stato sostituito dal Bundestag ed è mutata la natura della maggioranza governativa. È accaduto nel 1982 quando il socialista Schmidt fu sostituito nella medesima legislatura dal popolare Kohl.

Ciò è stato possibile grazie alla sfiducia costruttiva. Il parlamento può sostituire il leader e la maggioranza che ha vinto le elezioni solo quando in parlamento si manifestano una maggioranza ed un leader alternativi. E fin quando ciò non accade non c'è alcuna crisi di governo, quindi nessuna crisi al buio e conseguenti tentativi, più o meno fantasiosi, di risolverla in un modo o in un altro....

Ringrazio i professori Cheli e Mirabelli per le loro esemplari lezioni (senza alcuna ironia) ma non condivido il nucleo centrale del loro ragionamento, vale a dire che la nostra Costituzione possa essere aggiornata ma non debba essere modificata in modo sostanziale.

A scanso di equivoci dico subito che tale posizione iperconservatrice è giusta se relativa alla prima parte della nostra Costituzione, ai suoi primi 53 articoli relativi a Principi e Valori Diritti e Doveri dei cittadini. Pur non

avendo fatto parte dell'Assemblea Costituente e pur essendo stata per decenni fuori dal cosiddetto arco costituzionale oggi anche la destra politica si riconosce appieno nella prima parte della Costituzione. È un fatto di grande rilievo politico e culturale e perdonatemi la presunzione credo di aver contribuito a che ciò avvenisse presentando nel 1995 le tesi congressuali della nascente Alleanza Nazionale.

La prima parte della nostra Costituzione va davvero preservata nel massimo grado possibile perché i Principi e i Valori in essa enunciati sono ancora validi e vitali, essenziali per la nostra democrazia. Non a caso, nei 76 anni che ci separano dalla sua approvazione la nostra Costituzione è stata modificata nei suoi primi 53 articoli solo in sette occasioni.....

Auspico che presto divengano otto inserendo un esplicito richiamo alla ultradecennale vocazione europeista dell'Italia, ma non è questa l'occasione per approfondire la questione...

Mi preme invece sottolineare che considerare un patrimonio intangibile, pena gravi rischi e pericoli, tutto ciò che la Costituzione contiene nella sua seconda parte, relativa all'ordinamento della Repubblica, è semplicemente privo di senso.

Tanti articoli costituzionali relativi al Parlamento, al Governo, alla magistratura, alle autonomie locali sono stati modificati anche in modo sostanziale. Penso ad esempio all'intero titolo V, quasi interamente riscritto e che dal 2001 contiene all'art 114 quanto segue: "La Repubblica è costituita dai Comuni dalle Province, dalle Città metropolitane dalle Regioni e dallo Stato"

Penso che la stragrande maggioranza dei Padri Costituenti sarebbe letteralmente insorta ed inorridita se siffatto articolo fosse stato sottoposto alla loro valutazione....

Perché quindi respingere a priori paventando finanche "il rischio di derive autoritarie e di lacerazioni profonde del

patto costituzionale”, l’ipotesi di riformare la forma di Governo?

Il governo Meloni ha fatto una precisa e legittima scelta politica optando per il cosiddetto premierato un modello che differisce da quello britannico ed anche da quello, presto archiviato israeliano.

È un modello originale. Anche a mio avviso il disegno di legge governativo va modificato, ma non può essere giudicato irricevibile perché antidemocratico.

Paradossalmente ha ragione l’on Bertinotti quando lo definisce “l’approccio verso una Nuova Repubblica”

Una Nuova Repubblica non può nascere solo con la dissoluzione di un sistema di potere e l’avvento di un altro come è accaduto nel 1994. È necessario che vengano mutati democraticamente gli assetti dell’ordinamento repubblicano. Il premierato agisce in tal senso relativamente alla doppia legittimazione, popolare e parlamentare del presidente del consiglio.

È un’ovvietà ma voglio ricordare che la stabilità dei governi dipende in primo luogo dalla coesione della maggioranza parlamentare che lo supporta. La instabilità del nostro sistema istituzionale è figlia e conseguenza della grave crisi della politica della sua debolezza. Troppe volte nel recente passato il voto degli italiani non è stato il lasciapassare indispensabile per entrare a Palazzo Chigi. Troppe volte risultati elettorali incerti e crisi governative al buio hanno portato alla nascita in parlamento di governi i cui presidenti del consiglio e le cui maggioranze non erano mai stati prospettati agli elettori. Nel periodico ripresentarsi di questa patologia sta la prima causa del sempre più massiccio astensionismo elettorale indice di una crescente perdita di credibilità delle istituzioni, dei partiti, della politica.

Questo è il vero, grande pericolo per la nostra democrazia non il premierato. Esso garantisce che il presidente del

consiglio lo scelgono i cittadini e che la sua maggioranza parlamentare può derivare solo dal consenso raccolto nelle urne.

Non più da accordi tra partiti (o segmenti di essi) che mai avevano prospettato agli italiani la possibilità di governare insieme e men che meno mai avevano espresso l'intenzione di chiedere ad autorevoli tecnici, mai presentatisi alle elezioni, di ricoprire la carica di presidente del consiglio.

È certamente vero che tutti i governi dell'Italia repubblicana sono stati pienamente legittimi, ai sensi di quanto previsto dalla Costituzione, e che in alcuni casi sono stati indispensabili per arginare crisi di carattere emergenziale in momenti in cui l'Italia ha davvero rischiato il tracollo economico finanziario... Ma è altrettanto vero che la loro genesi ha gonfiato le vele del più pericoloso populismo.... quello di chi ormai urla che” votare non serve a nulla, ché la politica fa schifo, che i partiti pensano solo al loro potere...”

Il premierato è la cura che la maggioranza di governo propone per arrestare “l'epidemia della sfiducia verso la politica”, un virus che può determinare sia rassegnazione che ribellione. Può funzionare? A mio avviso sì, ma il disegno di legge del governo necessita di modifiche non di poco conto. Se il presidente del consiglio è eletto dai cittadini è dal loro voto (ancor prima che dalla necessaria fiducia parlamentare) che deriva la sua legittimità a governare.

Ne consegue che non possa essere sostituito nel corso della legislatura.

Se è sfiduciato o dimissionario la parola torna agli elettori, come del resto avviene per i sindaci. La possibilità di un avvicendamento con un altro esponente della maggioranza è una bizzarria incomprensibile. Perché una sola volta? Una risposta sensata non esiste.

Come se ciò non bastasse, va evidenziato che la bizzarra

ipotesi finirebbe per indebolire il premier eletto dai cittadini esponendolo al rischio di essere sostituito da un “alleato” che diverrebbe inamovibile pena lo scioglimento delle camere, ipotesi notoriamente poco gradita dai parlamentari...

A proposito dei quali non credo si possa continuare a sostenere, nel momento in cui si affida ai cittadini il compito di eleggere il presidente del consiglio, che essi saranno eletti in liste bloccate. Tra le cause della crescente perdita di autorevolezza delle camere c'è anche il fatto che oggi perfino il più autorevole e capace dei candidati non ha alcuna possibilità di essere eletto se non è collocato dal leader del suo partito nei primi posti della lista elettorale... E come sarebbe possibile rispondere ai cittadini che dovessero chiedere perché possono scegliere il presidente del consiglio ma non il parlamentare cui affidare il compito di difendere i loro legittimi interessi?

L'attribuzione tramite una nuova legge elettorale di un cospicuo premio di maggioranza (55 %) alla coalizione guidata dal candidato premier più votato è la modalità che garantisce che il voto dia un responso netto, senza incertezze su chi dovrà governare.

La proposta è accettabile solo a condizione che la quantificazione del premio (55 %) sia contenuta nella legge elettorale e non nella costituzione e che venga parimenti indicata la soglia minima di voti necessaria per goderne (40 %?)

Dunque, per riassumere. L'Impossibilità di sostituire in parlamento il premier eletto e la certezza con la nuova legge elettorale che il voto popolare garantisca la presenza di una solida (numericamente)maggioranza parlamentare, sono due fattori che azzerano la possibilità di crisi al buio o di risultati elettorali incerti.

Due scenari spesso verificatisi negli ultimi anni ed in cui è risultato di primaria importanza l'azione del Presidente della

Repubblica.

In entrambi gli scenari i Presidenti della Repubblica, prima di avvalersi del potere di scioglimento, hanno verificato se esistessero le condizioni perché in parlamento si formasse una maggioranza in grado di indicare il nome della personalità cui affidare il mandato di formare un governo basato sulla condivisione del programma.

La verifica è sempre stata accompagnata da un'azione, più o meno esplicita e resa pubblica in ragione della personalità dei capi di stato, di mediazione e di convincimento dei partiti. È la cosiddetta *moral suasion* che il presidente della repubblica esercita quando la crisi è particolarmente complessa o quando è arduo finanche individuare il nominativo del Presidente del Consiglio incaricato.

Alcuni esecutivi sono nati rapidamente, in altri casi maggioranze in crisi si sono rapidamente ricompattate senza alcuna *moral suasion* del Quirinale. In altri casi ciò non è avvenuto.... Sono sempre e comunque le dinamiche politiche e le decisioni dei partiti a determinare le decisioni del Presidente della Repubblica, quali che esse siano. Non è quindi vero che l'introduzione del premierato limiterebbe le prerogative del Presidente della Repubblica e ne ridurrebbe il ruolo. Nessun articolo costituzionale che lo riguarda viene modificato, non solo l'art 87. Il combinato disposto premierato /nuova legge elettorale determina le condizioni fattuali per le quali il Presidente della Repubblica non dovrà più essere "costretto", per la inadeguatezza, nella attuale fase di crisi della politica, del nostro sistema istituzionale, ad esercitare una funzione che la Costituzione non prevede.

Ovviamente ciò può non piacere, come è naturale che sia. Ma sostenere che il premierato è una minaccia per la nostra democrazia è veramente un fuor d'opera.....

ADALBERTO SIGNORE

Presidente dell'Associazione Stampa Parlamentare

Cedo adesso la parola al Presidente Scognamiglio, dopodiché vorrei chiedere una battuta anche al Presidente Casini e al Presidente Bertinotti, che ho visto che dissentivano vistosamente soprattutto nel passaggio sui poteri del Quirinale, sui quali forse resterei, Presidente Scognamiglio. Lei che idea si è fatta rispetto alle due criticità, che sono quella del secondo Premier e in particolare dei poteri del Capo dello Stato.

CARLO SCOGNAMIGLIO

Ex Presidente del Senato della Repubblica

Negli interventi che mi hanno preceduto sono stati ricordati cinque tentativi di modifica del sistema costituzionale, con le tre Commissioni parlamentari, Bozzi, De Mita, e D'Alema, e i due progetti di riforma che furono bocciati dai referendum.

È stato appena accennato all'unico tentativo in parte riuscito, quello della riforma del sistema elettorale del 1994, che stabiliva l'elezione con il metodo maggioritario di tre quarti dei membri del Parlamento. L'obiettivo era quello di stabilizzare il sistema agendo sul meccanismo elettorale soltanto, lasciando invariato il resto del disegno politico-istituzionale.

Ritengo che fosse una scelta saggia ma mal condotta, nel senso che il metodo elettorale che fu effettivamente scelto ha portato semmai ad accentuare l'instabilità, e a trent'anni di stagnazione.

Sono grato all'amico Gargani per questo invito. Io sono stato Presidente del Senato per soli due anni, e per cinquant'anni, invece, ho fatto il professore di economia. Posso dire – come tutti sanno bene – che le grandi questioni vengono ormai discusse e decise su una base multilaterale e a livello globale. Gli sforzi per contenere l'inquinamento dell'atmosfera e dei mari, le migrazioni, le questioni dell'energia, eccetera, sono tutte questioni che vengono decise su una base multilaterale e globale. Sul piano delle relazioni internazionali l'instabilità dei governi italiani ha un effetto molto negativo, nel senso che il continuo succedersi di governi diversi fa sì che l'Italia abbia un peso molto inferiore a quello che gli spetterebbe per ragioni storiche, culturali, ed economiche.

La ragione è semplice ed è anche un'esperienza che ho sperimentato personalmente. Quando ci si trova in questi contesti si ha l'impressione che i rappresentanti degli altri Paesi ci percepiscano come personaggi di passaggio: oggi c'è Scognamiglio, ma l'anno prossimo ce ne sarà uno diverso; quindi non serve ascoltarlo, sentire le sue ragioni, tanto poi ne verrà un altro. Lo stesso senso di provvisorietà indebolisce, sul piano interno, l'esecutivo nei confronti degli organi della burocrazia statale. Un ministro in carica è normalmente definito “il ministro *pro tempore*”, secondo un'espressione che è corretta per la lingua latina, ma dà anche una chiara percezione dei rapporti di forza: mentre noi burocrati restiamo il ministro passerà.

La stabilizzazione, e con essa la continuità del sistema di governo è estremamente importante. Il tentativo del 1994 mirava alla stabilità del Parlamento e alla stabilità dei rapporti tra il Parlamento e gli elettori. Le osservazioni che sono state fatte più volte erano molto giuste. Uno dei motivi dell'assenteismo crescente dal voto sta nel rapporto tra Parlamento ed elettorato. Bertinotti – ritengo – su questo

piano ha perfettamente ragione.

La strada della riforma presidenziale è possibile solo con eventi eccezionali: come in Francia quando si perde la guerra d'Algeria; o come in America dopo la guerra di indipendenza dall'Inghilterra. Allora, con tutti i meriti che ha il sistema francese, per non parlare di quello americano, io credo che questa non sia una strada percorribile per noi.

La strada che è stata scelta nella proposta oggi in discussione è una strada intermedia, un compromesso ambiguo tra la scelta presidenziale e quella di stabilizzare il Parlamento e il rapporto con gli elettori. Penso che questo sia un errore.

L'esperienza ormai trentennale dell'elezione diretta del sindaco nelle grandi città, con l'elezione diretta a doppio turno dell'esecutivo e del Consiglio comunale, offrirebbe, invece, un modello che ha dato risultati molto positivi e rappresenterebbe un modello facilmente comprensibile e probabilmente accettabile per una larga maggioranza dell'elettorato, in quanto già conosciuto e sperimentato

ADALBERTO SIGNORE

Presidente dell'Associazione Stampa Parlamentare

Grazie, Presidente.

Posso chiedere al Presidente Bertinotti perché prima dissentiva?

FAUSTO BERTINOTTI

Ex Presidente della Camera dei deputati

Per evidenti ragioni.

I due interventi si spiegano da soli nella loro grande differenza. Tuttavia, quello che mi sembra è che ci sia un eccesso di giustificazionismo nel ridimensionare le modifiche che vengono proposte. Insomma, si cerca di minimizzare. In realtà, non è vero. Invece, è un'operazione – insisto – ambiziosa. È negativamente ambiziosa, ma ambiziosa. I suoi sostenitori non possono ridimensionare, ridurre, minimizzare. Scusate, basterebbe una considerazione elementare: se di due poteri uno è eletto e l'altro no, come fate a non vedere una asimmetria di potere in questa condizione? È una *diminutio* evidente, quella che si propone sul Presidente della Repubblica, oltre che sulle singole questioni. Gli vengono meno tutti gli elementi di *moral suasion*, tutti. Inoltre, anche nelle nomine risulta fortissimamente limitato.

Veniamo, però, al punto essenziale di questa riforma. Sono molto d'accordo con Scognamiglio. Diceva Kelsen che le

riforme costituzionali vere si fanno o quando un Paese ha perso la guerra o quando ha vinto una rivoluzione. La Costituzione, come sappiamo, aveva entrambe queste cose: l'Italia fascista aveva perso la guerra e la Resistenza aveva vinto la rivoluzione. Adesso francamente la temperie culturale vi pare adeguata a una riforma? Francamente il punto più basso che la politica ha conosciuto è quello attuale. Allora, muoviamoci ad alimentare la politica, facciamo una riforma elettorale che ridia ai cittadini la possibilità almeno di scegliere la propria rappresentanza, poi vediamo.

PIER FERDINANDO CASINI

Ex Presidente della Camera dei deputati

Debbo dire che a me sono apparse molto sorprendenti le riflessioni di Fini. Ma non per la ragione che pensa lui, per una ragione un po' diversa. Non mi sono apparse sorprendenti perché lui, legittimamente, si è espresso per il presidenzialismo. Questo lo mettevo nel conto. Fa parte della logica anche di un percorso politico. Ma la cosa che mi è apparsa sorprendente è la motivazione con la quale lui ha riletto – di fatto l'ha riletto, perché noi non possiamo levarci via da quello che siamo stati nelle nostre esperienze – e ha rimosso tutto quello che è capitato. Infatti, io ho detto che la Presidente Meloni è positivo che sia stata scelta dagli elettori. Ogni volta che gli elettori si sono espressi chiaramente nessun Capo dello Stato ha potuto mettere in discussione quella scelta. Berlusconi ha vinto le elezioni, non è che lo amassero, però nessuno l'ha mai messo in discussione.

Quando nella legislatura che abbiamo vissuto assieme si

sono determinate le condizioni per il Governo Monti – scusa, tu dovresti essere quello che in un certo senso più di me ha vissuto questa vicenda – o è vero che c'è stato un complotto ordito dal Capo dello Stato, oppure in quella circostanza tu, espressamente tu – ecco perché dico che sono sorprendenti le motivazioni – hai verificato come quella capacità di *moral suasion* del Capo dello Stato e quella flessibilità che ha indotto a trovare una soluzione, che in questo caso era uno fuori dal Parlamento, cioè Monti, consentisse al Capo dello Stato e al sistema, in una condizione di emergenza... Ti ricordo, infatti, che c'era una frattura tra una parte del corpo elettorale che aveva scelto Berlusconi, e tu eri l'espressione di quella parte, e Berlusconi. In quel caso che cosa avrebbero fatto in Germania? Probabilmente in Germania o ci sarebbe stata una mozione di sfiducia costruttiva o si sarebbero sciolte le Camere. In Italia, con il tuo voto e con il mio, si è scelto, invece, di trovare una soluzione, che ha avuto anche il voto della persona che in qualche modo lasciava l'incarico, e cioè di Berlusconi e del suo partito.

Questo fatto dimostra che i poteri a fisarmonica del Capo dello Stato sono funzionali a momenti di emergenza che si determinano nel Parlamento e che non sono la normalità. È ovvio che nella normalità – e siamo tornati alla normalità – non c'è il Governo tecnico di Monti o di Draghi, c'è la scelta decisa dagli elettori e confermata dal Capo dello Stato.

Termino con una considerazione. Sarebbe bello continuare, ma lo faremo sicuramente in un'altra occasione. Grazie, Gargani, anche da parte mia. Ha ragione, Bertinotti: facciamo tutte le riforme che vogliamo, ma non diciamo che tutto rimane così, per cui questa riforma lascia uguale il Parlamento e lascia uguale il Capo dello Stato. Non è così. Anche un bambino dell'asilo capisce che non è così.

Ti devo dire la verità, io sarei quasi per arrivare a una cosa provocatoria, e cioè quella di dire che, piuttosto che un

pastrocchio di questo tipo, è meglio che si abbia da parte di chi ritiene di essere presidenzialista il coraggio di essere presidenzialista, perché almeno la strada è semplice, lineare e netta. Io sono da sempre per la Repubblica parlamentare, ma se la maggioranza degli elettori è per questa condizione mi adeguerò al sistema. Non prenderò cappello, mi adeguerò al sistema.

FAUSTO BERTINOTTI

Ex Presidente della Camera dei deputati

Per fare questo ragionamento, però, bisognerebbe prima dimostrare che la Costituzione rende possibile questo passaggio.

ADALBERTO SIGNORE

Presidente dell'Associazione Stampa Parlamentare

Il Presidente Fini chiede il diritto di replica. Prego.

GIANFRANCO FINI

Ex Presidente della Camera dei deputati

Io sono ammirato della capacità dialettica di Pier Ferdinando e non sono così sgarbato da dire che non ha capito, ma dico che mi sono spiegato male.

È evidente quello che ha detto: se le regole sono quelle oggi previste dalla Costituzione, quello che è accaduto e che abbiamo fatto era legittimamente doveroso ai sensi della Costituzione.

FAUSTO BERTINOTTI

Ex Presidente della Camera dei deputati

No. Non è detto affatto che quella scelta del Capo dello Stato sia coerente con il dettato costituzionale. Non è affatto detto.

GIANFRANCO FINI

Ex Presidente della Camera dei deputati

Ringrazio Bertinotti, perché con una sola battuta ha fatto capire a tutti che non ci sono certezze assolute, dal momento che sono tutte valutazioni politiche.

Casini ha detto: è nato un Governo in Parlamento con la *moral suasion* del Capo dello Stato. È vero. Questo perché non c'erano le condizioni per andare a votare. Bene. Ad un presidenzialista convinto, com'ero e come sono io, questo

ragionamento non incide, perché se fossimo stati in una Repubblica presidenziale non ci sarebbe stato un Governo tecnico.

Interventi e Dibattito

Stefano Ceccanti

Agazio Loiero

Mario Tassone

Vincenzo Palumbo

Rodolfo Carrelli

Giovanni Crema

Michele Viscardi

Dalila Nesci

Vincenzo Gino Alaimo

Valter Bielli

Le scuole

STEFANO CECCANTI

Ex Parlamentare

Ringrazio dell'invito, mi limiterò a trattare due punti: legge elettorale e forma di governo.

Anzitutto una doverosa premessa di metodo.

Noi dobbiamo riflettere non come se l'Italia fosse un Paese autarchico, ma come un Paese che sta dentro l'Unione europea, che compete e collabora con altri Governi. La caratteristica di fondo degli altri Governi dell'Unione con cui noi competiamo e collaboriamo, è che essi non fondano la propria forma di Governo su un'elezione formalmente diretta, tranne la Francia, ma senz'altro, di norma, su una sostanziale legittimazione popolare. Gli ultimi due Governi che si sono formati nei Paesi dell'Unione, pur con problemi di coalizioni non facili da comporre, ieri quello di Donald Tusk, nonostante l'ostruzionismo del Presidente polacco, è stato legittimato direttamente dagli elettori, e lo stesso può dirsi anche per Pedro Sánchez.

Non si giunge a ricoprire la carica di Presidente del Consiglio in Europa se non si è il leader del primo o del secondo partito (il secondo nel caso in cui sia il partito ad essere più in grado di formare coalizioni rispetto al primo), indicato come tale prima delle elezioni agli elettori. Il rapporto fiduciario si formalizza in Parlamento, ma parte dal corpo elettorale.

In Italia invece – questa era la riflessione di Roberto Ruffilli, che ritengo valida tutt'oggi – se l'esito delle elezioni non è chiaro senza alcuna ambiguità non si sa che cosa succede. Molto probabilmente non fa il Presidente del Consiglio quello che è stato indicato agli elettori prima delle

elezioni dal primo o dal secondo partito. Per limitarci solo al secondo sistema dei partiti, non lo fece Pier Luigi Bersani, ma lo fece Enrico Letta nel 2013. Non Luigi Di Maio nel 2018, ma Giuseppe Conte. Questo è un problema democratico, perché il Parlamento è vitale se quello che accade in Parlamento è comprensibile agli elettori. Non abbiamo bisogno di una elezione diretta, ma abbiamo bisogno di una legittimazione diretta.

I testi storici sul premierato precedenti a quello attuale del Governo, quelli della Bicamerale D'Alema, non solo quello Salvi per il centrosinistra, ma anche quello Bertinotti-Cossutta per Rifondazione Comunista, prevedevano che ci fosse subito dopo le elezioni una nomina vincolata dal Presidente della Repubblica di chi aveva vinto le elezioni. Come ricordava Roberto Ruffilli, in Italia un sistema solo proporzionale questo non ce lo darebbe. Abbiamo bisogno di coalizioni preelettorali e il sistema deve dare un risultato chiaro.

Questo è quanto sul sistema elettorale, su cui deve essere richiesto un orientamento chiaramente orientato a una legittimazione diretta.

Con riferimento alla forma di Governo, le norme non possono invece essere rigide e fatte di automatismi, perché un conto è dire che si esce dalle elezioni con un vincitore chiaro, altra cosa è dire che non si possa cambiare nulla per l'intera legislatura. Con una precisazione: i cambi di Governo in Inghilterra hanno sempre a che fare con il corpo elettorale. Il partito di Governo sostituisce il Premier non per dinamiche interne, ma perché il partito pensa che il nuovo pensa che gli possa far vincere le elezioni. Quindi il Parlamento vive in rapporto sempre con il corpo elettorale.

Sulla forma di Governo, dunque, credo che bastino le norme tedesche: la fiducia al solo Presidente del Consiglio, la possibilità di chiedere oltre alla nomina anche la revoca dei

Ministri, la sfiducia costruttiva e la possibilità per il Presidente del Consiglio di chiedere lo scioglimento della Camera politica, che ottiene se entro pochi giorni il Parlamento non è in grado di esprimere un nuovo Premier. Fra l'altro, questo è lo schema originario dei nostri articoli 88 e 89. L'articolo 89, infatti, parla di Ministro proponente per tutti gli atti presidenziali, compreso lo scioglimento.

In teoria, lo schema del nostro scioglimento era basato sulla proposta del Presidente del Consiglio e la controfirma del Presidente della Repubblica. Questo saltò nel 1953 perché Alcide De Gasperi, che voleva sciogliere, giustamente, anticipatamente il Senato allineando le elezioni di Camera e Senato (in origine il Senato sarebbe stato di mandato di sei anni), siccome aveva dei dissidi interni alla maggioranza, non fece figurare la proposta governativa, che pure c'era stata, sul decreto di scioglimento. Quindi, la proposta di scioglimento, normata in Germania dall'articolo 68 in seguito a bocciatura sulla questione di fiducia, in realtà è in continuità con il nostro schema originario.

Quindi, in sintesi, le legge elettorale che designi un vincitore e, attraverso i collegi uninominali, consenta di individuare bene i Parlamentari, ma per la forma di Governo non c'è bisogno di elezioni dirette, c'è bisogno delle norme tedesche con margini ragionevoli di flessibilità...

Cercherò di parlare di un tema che mi pare sia in larga parte sfuggito, e cioè che questo impegno, questo premierato è qualcosa che all'interno del centrodestra è la risultante, il prodotto di un accordo, di un patto forte, saldo tra la Lega, che vuole a tutti i costi l'autonomia, e la Premier, che vuole il premierato, proprio per far fronte anche all'autonomia. Tant'è vero che – se posso dirla tutta, visto che siamo rimasti pochi intimi qua – Forza Italia neanche c'è nel gioco.

Questo è un problema, perché accanto a tutti i limiti di cui hanno parlato i professori – complimenti a Gargani per averla organizzata così – vi è un limite che arriva prima, che fa parte di questo accordo, che è terribile, perché con quell'accordo, se passa l'autonomia, se saltano i residui fiscali regionali, che appartengono ai territori – badate, non agli uomini, ai territori –, salta completamente il sud. È anche l'elemento forte, cardine per cui fare una battaglia. Questo è evidente. E nelle cose non è stato trattato perché è qualcosa che procede negl'interni *corporis* della politica.

Naturalmente – ripeto un concetto che ho già detto all'interno dell'Associazione – con questo patto che fa saltare il sud – lo dico perché ci sono anche dei ragazzi – salta l'unità del Paese. State attenti, amici, che l'unità – lo voglio ricordare a tutti voi – è stato l'elemento che, provenendo dal Risorgimento, si è innestato nell'Assemblea Costituente. Ricordo che uno storico, un personaggio di qualità come Giovanni Verga, che vi ricorderete stava nel periodo milanese (lui andò a Milano mi pare nel 1872, dove rimase), scrivendo una lettera al proprio nipote in Sicilia, scrisse: “Se io fossi

posto davanti al dilemma unità o libertà, io propenderei per l'unità e mi disfarei della libertà". Guardate che sono parole durissime, incredibili, eppure sono scritte, e questa lettera è nei libri di storia.

È inutile parlare del ruolo del Presidente della Repubblica, perché questo salta completamente. Non vengono toccati i suoi poteri, vengono dissolti, totalmente dissolti, dal momento che dà l'incarico in maniera solo formale, non può sciogliere le Camere, ma soprattutto rinuncia – lo dico a noi che siamo stati tutti Parlamentari – a quell'elemento fortissimo in mano ai Presidenti, che il Presidente Mattarella ha portato all'apogeo, che è il potere di intervento e di persuasione, che è delicatissimo e che è stato importante in tanti passaggi difficili del nostro Paese.

Un'ultima cosa. Questo progetto di riforma procede mentre, per esempio, le due grandi democrazie che usano il presidenzialismo, parlo dell'America e della Francia, non sfugge a nessuno che sono in crisi. Contestualmente, dall'altra parte, sull'Oriente, personaggi come Putin e Xi Jinping continuano a dire che ormai le democrazie dell'Occidente sono decrepite, che bisogna farne a meno. Insomma, anche come scelta del tempo e come scelta del contesto non è stata proprio una grande trovata.

MARIO TASSONE

Vice Presidente dell'Associazione

Ci attribuiamo competenze e ruolo che forse non abbiamo. Comunque, abbiamo già discusso abbastanza di queste problematiche questa mattina.

Vengo alla mia riflessione. Intanto è necessario un aggiustamento nel linguaggio che io raccolgo più volte anche sulla stampa e non solo. Non siamo di fronte alla Terza Repubblica, perché la Seconda Repubblica non è mai nata. Con questa riforma nascerebbe la Seconda Repubblica. La Seconda Repubblica a cui si fa riferimento è stata una finzione, perché si è tentato di far passare la legge elettorale come una riforma costituzionale, di tipo presidenzialistico.

Un'altra valutazione. Questa non è una riforma, questa è una abrogazione dell'attuale Costituzione. E non si può neanche dire che i primi articoli rimangano salvaguardati rispetto al Titolo V della Costituzione, perché tutti i momenti si legano. Questi sono stati i lavori della Costituente. Se un dato viene meno, viene meno anche l'altro, perché sono funzionali "Simul stabunt vel simul cadent". Il sistema elettorale, proporzionale è funzionale a questa Costituzione. Le forzature sono state fatte nel 1994 e lì si è iniziato il processo di "sospensione" della democrazia.

Un'ultima considerazione. Ho detto più volte che ci troviamo di fronte ad un movimento eversivo da parte delle cancellerie dei partiti. Parliamo un linguaggio di verità. Le nomine dei Parlamentari è iniziato nel 1994. Con le riforme elettorali, le preferenze, oggi, non le vuole nessuno. Non le vogliono soprattutto i leader dei partiti.

Un'ultimissima considerazione, e ho finito. È una mia

convinzione che ci troviamo di fronte lo spartiacque fra democrazia parlamentare e le sue negazioni. Il Parlamento significa per noi democrazia, controllo. L'assenza della politica, la fine dei partiti e dell'associazionismo ha dilapidato i patrimoni e soprattutto ha illanguidito il dibattito, la dialettica, ma anche la formazione.

Ma in questo Paese, chi decide? Se non c'è il Parlamento, se non c'è la politica chi decide? Pensiamo veramente che il Ministro dell'ambiente decida la politica energetica? Badate, questo è un passaggio importante. Ma davvero pensate che il Ministro dell'ambiente decida la politica dell'ambiente? O è l'ENI che decide? O le autorità indipendenti che, attraverso un escamotage, il Governo scarica su di essi le decisioni discutibili sottraendoli al controllo del Parlamento attraverso il sindacato ispettivo? Infatti le autorità sono indipendenti pur influenzando con le proprie decisioni sugli aspetti riportati dall'economia del Paese. È una vergogna e un vulnus della democrazia. Il problema, ripeto, è certamente politico, riguarda i controlli, l'indipendenza, la partecipazione e il coinvolgimento dei cittadini. Questo è un passaggio delicato.

Il tema. Dunque, non è il presidenzialismo sì o il presidenzialismo no, ma democrazia o non democrazia, partecipazione o non partecipazione. È una riflessione certamente che ci riporta alle grandi battaglie di libertà e al grande retaggio di cultura umanistica de nostro Paese.

Ho molto apprezzato il tema del Convegno “**Costituzione Parlamento Democrazia**”, perché evidenzia il nesso indissolubile che lega queste tre parole e ciò che esse significano nella loro consequenzialità logica e politica: dalla Costituzione deriva la centralità del Parlamento, e dal Parlamento deriva la garanzia della nostra Democrazia, quale l’abbiamo conosciuta in questi 75 anni, e che soltanto una classe politica di smemorati può osare di mettere continuamente in discussione a ogni Legislatura.

E mi vengono in mente almeno dieci motivi per i quali ritengo necessario opporsi decisamente all’introduzione del premierato elettorale nella nostra Costituzione.

1. **In primo luogo, per chi la propone:** il Governo non dovrebbe prendere l’iniziativa per la riforma della Costituzione, perché, a differenza dei Parlamentari, i quali non giurano di osservare la Costituzione, i membri del Governo hanno giurato di osservare la Costituzione, che contiene l’art. 138, ma anche l’art. 139, per il quale la forma repubblicana, che è la forma dello Stato, non può essere oggetto di revisione. Ricordo in proposito che nel corso dei lavori della Costituente, si pose il problema del giuramento dei parlamentari, e, proprio all’inizio della discussione, il costituente Giovanni Leone, nella seduta della II Sottocommissione del 19/09/1946, affermò che i parlamentari non dovevano giurare perché “il giuramento di osservare la Costituzione repubblicana potrebbe essere interpretato nel senso che, ... non si potrebbe fare valere, attraverso il mandato

parlamentare, l'intenzione di modificare quella in vigore"; e fu anche per questo che poi venne prescritto il giuramento per "i cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche" (art. 54 Cost.), per il Presidente della Repubblica (art. 91 Cost.) e per il Presidente del Consiglio e i Ministri (art. 93 Cost), ma non per i Parlamentari, che quindi ben possono proporre modifiche alla Costituzione.

2. **Per chi dovrebbe approvarla:** l'attuale Parlamento è stato eletto con una legge elettorale maggioritaria, non è quindi lo specchio del Paese, non è abilitato a modificare la forma dello Stato Repubblicano introducendo una sorta di "monarchia laica" priva di contrappesi.
3. **Nel merito, perché non è una revisione, ma una profonda riforma della forma di Stato:** nel corso dei lavori dell'Assemblea Costituente la parola "*riforma*" non compare quasi mai, mentre quando si è affrontato il tema delle possibili modifiche alla Costituzione, si è sempre parlato di "*revisione*", e le due parole hanno significati profondamente diversi: **revisione** vuol dire correggere, controllare, completare qualcosa, **riforma** vuol dire modificare lo stato delle cose; *si parva licet componere magnis*, chi fa la revisione alla propria auto non si aspetta certo di riaverne una diversa!
4. **Per ciò che contiene:** perché pretende di costituzionalizzare una legge elettorale maggioritaria, introducendo la totale subordinazione dei parlamentari collegati al premier, riducendo il peso istituzionale del Presidente della Repubblica, e alterando così l'equilibrio tra i poteri dello Stato.
5. **Per ciò che manca:** perché il premier, mentre può proporre la nomina dei ministri, non può proporne la revoca, come sarebbe ragionevole attendersi.
6. **Per le sue contraddizioni estrinseche:** perché la

stabilità del governo viene proposta da un governo che si è in più occasioni autodefinito come il più stabile della Storia repubblicana, e perché tende a rafforzare il governo centrale mentre introduce un'autonomia differenziata che finisce per indebolirlo, privilegiando alcune regioni del Nord e danneggiando le regioni già svantaggiate del Centro Sud.

7. **Per le sue contraddizioni intrinseche:** perché in corso di legislatura prevede il subentro di un secondo premier, e così istituzionalizza la famigerata “staffetta”, consentendo a un partito della coalizione di sostituire il premier eletto, attribuendo al secondo premier non eletto poteri ben maggiori del primo.
8. **Per come è scritta:** perché la disciplina transitoria potrebbe rendere inapplicabile la riforma, allorché prevede che “La presente legge costituzionale si applica a decorrere dalla data del primo **scioglimento** o della prima **cessazione** delle Camere **successiva** alla data di entrata in vigore della disciplina per l'elezione del Presidente del Consiglio dei Ministri e delle Camere”, per cui l'applicazione della riforma consegue solo alla cessazione naturale della Legislatura, ma non al suo anticipato scioglimento.
9. **Perché ci sarebbero ben altre cose a cui pensare:** ci sono due guerre ai nostri confini, c'è un debito pubblico mostruoso che impedisce qualsiasi significativa spesa d'investimento produttivo, il Sud del Paese è sempre più indietro rispetto al Nord, i giovani migliori vanno a cercare fortuna altrove, il ceto medio italiano viene tartassato e si va impoverendo, mentre l'Europa ci guarda con diffidenza per i nostri paradossali collegamenti con forze politiche sovraniste, quando invece la riforma necessaria sarebbe quella di restituire agli italiani il diritto di scegliere i propri rappresentanti

in Parlamento, riformando questa legge elettorale che consente a poche persone di nominare deputati e senatori.

10. **In definitiva, perché manca lo spirito costituente che ha animato la formazione della costituzione negli anni 1946-1947:** se si vuole comprendere cosa sia lo spirito costituente, occorre tornare col pensiero al clima nel quale maturò la nascita della nostra Costituzione, allorché venne affrontato l'immane compito di dare al Paese una nuova carta fondamentale, nella quale potessero riconoscersi tutti gli italiani, anche quelli che alla svolta democratica e repubblicana si erano opposti, taluni anche in armi.

C'era alle spalle un conflitto che aveva distrutto il Paese, e si usciva da due anni di vera e propria guerra civile, che aveva spaccato in due il territorio nazionale, mentre si era appena consumato uno scontro istituzionale, quello tra monarchia e repubblica, che aveva radicalmente diviso gli italiani, con il Sud largamente monarchico e il Nord fortemente repubblicano.

L'Assemblea Costituente aveva cominciato a lavorare in un quadro politico di unità nazionale sino a quando, col quarto Governo De Gasperi, comunisti e socialisti vengono estromessi dal Governo e si formò il primo dei governi centristi, che avrebbero poi promosso ed accompagnato la rinascita del Paese dalle distruzioni materiali e morali del fascismo e della guerra.

In quei mesi, dunque, si compì un mutamento radicale di linea politica, con una scelta strategica che collocò l'Italia nel campo occidentale, segnando in positivo tutta la nostra storia dei decenni successivi, mentre l'Europa veniva divisa da una cortina di ferro avviandosi verso quell'anomalo terzo conflitto mondiale che passerà alla

Storia come “guerra fredda”.

E tuttavia, in quegli stessi mesi l'Assemblea Costituente continuò a lavorare alacremente, sotto la presidenza del comunista Terracini e con la collaborazione di tutte le forze politiche, senza distinzioni tra sostenitori ed oppositori del Governo che, quando si andavano affrontando temi costituzionali, aveva cura di allontanarsi dal suo banco d'aula, proprio per segnare la sua estraneità rispetto alla vicenda costituzionale.

E qui, un ricordo virgiliano mi fa dire “*quantum mutatus ab illo*”, dovendo purtroppo constatare che il Governo in carica, pur essendo rappresentativo di una parte minoritaria del Paese, si è **fatto lecito** di intestarsi direttamente una riforma costituzionale che mortifica il ruolo del Parlamento, sminuisce quello del Presidente della Repubblica, pregiudica la terzietà degli organi di garanzia e, in definitiva, altera il sapiente equilibrio costituzionale voluto dai Padri Costituenti.

RODOLFO CARRELLI

Ex Parlamentare

Come temevo il dibattito non ha fatto che irrigidire le posizioni pur se ricco di motivazioni e di spunti. Non è stata sottolineata con forza la preziosa indicazione del Presidente Gargani di addivenire ad una Assemblea costituente da eleggere insieme alle europee con pochi costi aggiuntivi e con lo stesso metodo elettorale. È l'unica proposta che si fa carico dell'emergenza istituzionale che stiamo attraversando. Un'occasione storica da non perdere se si vuole evitare un'altra bocciatura dal terzo referendum confermativo! Per non cumulare i due incarichi Assemblea e Parlamento, che hanno dato brutta prova di sé nelle bicamerali privilegiando gli impegni di potere su quelli costituenti sarebbe più che opportuna l'incompatibilità tra i costituenti ed i parlamentari e quelli con incarichi di governo e sottogoverno in Italia ed all'estero. Ci sono segnali da ambedue i fronti che auspicano un terreno d'intesa. A partire dalla Meloni che all'presentazione del suo governo ha aperto al vice presidenzialismo alla francese. Sull'altra sponda Dario Franceschini ha invitato al dialogo con accenti che risalgono alla sua pronuncia in favore del modello francese quando era nel 2008 vice segretario del PD. D'altra parte è prevedibile che in un arco di tempo breve molti Paesi si convertiranno al modello francese che assicura una continuità di rapporti e degli impegni assunti, rispetto a Paesi come il nostro con avvicendamento di governi ogni anno e mezzo. Dulcis in fundo con l'accordo sull'Assemblea costituente contro il crescente pericoloso astensionismo sarebbe bello un motto comune tipo: "Non disertate le urne si decide per una nuova

Italia in una nuova Europa più solidale!”

GIOVANNI CREMA

Ex Parlamentare

“L’esigenza di una profonda riforma costituzionale ha caratterizzato anche l’avvio della attuale legislatura. D’altra parte questa è ormai l’ennesima legislatura, dal 1983, che si è inaugurata all’insegna dell’esigenza di riformare la Costituzione repubblicana e che è stata per questo chiamata “costituente”: nel senso di una revisione della parte ordinamentale della Carta Costituzionale della quale da tempo si sente l’esigenza.

I precedenti tentativi sono infatti falliti: basta evocare la vicenda della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali istituita appunto nel 1983, la quale esaurì i suoi lavori nel gennaio 1985 senza che i pur non trascurabili risultati conseguiti sotto il profilo tecnico venissero poi tradotti in qualcosa di concreto. E’ anzi ragionevole presumere che, se le forze politiche dell’epoca fossero state all’altezza dei loro compiti e avessero proceduto a un aggiornamento dell’ordinamento costituzionale secondo le linee allora tracciate, la crisi politico-istituzionale italiana degli anni novanta avrebbe potuto essere evitata oppure avrebbe assunto caratteri e modalità diversi.

Invece, l’incapacità del sistema partitico di concorrere a una riforma delle istituzioni all’ordine del giorno almeno dalla fine degli anni settanta deve considerarsi fra le cause principali di quella crisi.

Anche nella XI legislatura il secondo tentativo di affidare a una Commissione parlamentare la predisposizione di un’organica riforma della parte seconda della Costituzione si tradusse in un nulla di fatto. Anche in quella circostanza

l'esito dei lavori dell'organismo bicamerale, ancorché criticabile e insoddisfacente per singoli aspetti, non fu tecnicamente trascurabile: ma una volta ancora le circostanze politiche complessive impedirono che quel lavoro portasse a risultati concreti prima dello scioglimento delle Camere nel gennaio 1994.

Successivamente si ebbe la prima legislatura originata sulla base della nuova legislazione elettorale a prevalenza maggioritaria del 1993. Essa segnò il tramonto del sistema dei partiti che aveva accompagnato l'Italia della Liberazione fino al 1992 e l'avvio di un'esperienza rimasta inevitabilmente incompleta proprio perché alla modificazione radicale della legislazione elettorale non aveva fatto seguito il necessario corollario di riforme ordinamentali.

Così anche la XII legislatura, che ebbe anch'essa vita breve a causa del mancato consolidamento delle forze politiche e dei difficili rapporti fra esse, non fu in grado di completare il processo di riforma avviato, lasciando il Paese nel mezzo di una transizione incompiuta: tale essa resta anche dopo le elezioni del 21 aprile 1996, che pure hanno condotto a un'ulteriore evoluzione. Infatti nel 1996 il sistema politico-istituzionale ha confermato di essere sempre più orientato a funzionare secondo le regole delle democrazie "immediate", nelle quali è il voto popolare a determinare al di là degli aspetti formali, l'investitura degli esecutivi. Nondimeno resta sotto gli occhi di tutti che anche sotto questo aspetto si tratta di un'evoluzione nient'affatto certa e consolidata. Si tratta dunque di porre mano con grande energia, con coraggio e determinazione a quel compito di complessiva razionalizzazione del sistema costituzionale del quale si sente ogni giorno la necessità (basti pensare alla vicenda della decretazione d'urgenza e a quella degli stessi referendum abrogativi). Assolvere a tale compito rappresenta ogni giorno di più preciso obbligo delle forze politiche nei confronti del

Paese intero.

L'istituzione di una ulteriore Commissione parlamentare per le riforme istituzionali non si giustifica proprio con la volontà di rispondere a tale aspettativa nei tempi e nei modi senza trascurare ma anzi sottolineano il necessario concorso del corpo elettorale che, alla fine del processo parlamentare, sarebbe chiamato per l'ennesima volta, per legge costituzionale ad esprimersi, in ogni caso, quale che sia la maggioranza che si raccoglierebbe intorno ad essa in Parlamento, sul complesso della riforma.

Chi ripercorre con spirito aperto la vicenda istituzionale dalla Costituente in poi, infatti, non può non registrare una serie di caratteri peculiari dell'ordinamento delineato dalla Carta del 1948, nel quale la figura presidenziale non emerge affatto come una figura meramente cerimoniale e priva di poteri; anzi il Presidente della Repubblica avrebbe dovuto costituire il necessario contrappeso e il fattore di stabilizzazione e di riequilibrio del sistema partitico che si era già delineato negli anni successivi alla Liberazione.

Resta in ogni caso la necessità di dare risposta adeguata al problema della stabilità, della forza e della responsabilità del potere democratico nel nostro ordinamento, soluzioni che non possono non partire dalla consapevolezza che in Europa le esperienze autoritarie o addirittura totalitarie, nel secolo scorso, sono state la conseguenza non già della forza, ma della debolezza dei governi democratici.

D'altra parte, una nuova forma di governo non può a sua volta bastare, ove la si intenda in senso stretto: si tratta, infatti, di introdurre in Costituzione, quale che sia la forma di governo prescelta, una serie di istituti volti a rendere più efficiente e responsabile l'esecutivo, a rafforzare il ruolo costituzionale dello stesso Presidente del Consiglio dei ministri (non più semplice *primus inter pares*), a rafforzare i poteri di controllo del Parlamento (ovvero dell'opposizione in

Parlamento); si tratta di operare nel senso di una poderosa delegificazione, di adottare procedure di bilancio all'altezza delle nuove esigenze di gestione della finanza pubblica, di rivedere nel quadro di un nuovo rapporto Stato-regioni in uno Stato unitario e federale, l'assetto del bicameralismo.

Sono sempre più convinto che si dovrà ricorrere alla strada maestra di una Assemblea costituente, perché l'Assemblea costituente eletta col sistema proporzionale in un numero contenuto di componenti, con tempi definiti per i processi di modifica ed eletta appunto col sistema proporzionale è l'unica garanzia.

Può fare tutto ciò un parlamento eletto col sistema maggioritario e con il premio di maggioranza? Questo è in assoluta collusione con la volontà dei padri costituenti che hanno previsto, sì, le modalità di correzione della costituzione da parte del parlamento, ma da un parlamento eletto con il sistema proporzionale”.

MICHELE VISCARDI

Ex Parlamentare

Condensò in questo breve scritto quanto avrei potuto rappresentare con il mio intervento, impossibilitato dalla ristrettezza dei tempi disponibili, al Convegno del 12 dicembre scorso.

In tutte le occasioni di confronto sui temi del Convegno (Costituzione - Parlamento - Democrazia) si trascura un'adeguata riflessione sugli attuali limiti della partecipazione democratica e la conseguente fuga di una quota crescente di elettori dalle consultazioni elettorali ad ogni livello. La ricerca delle cause di siffatto contesto richiama il ruolo non secondario delle vigenti leggi elettorali, generate solo dalla preoccupazione di governabilità delle Istituzioni ai vari livelli. Si può convenire che le attuali regolamentazioni delle elezioni determinano in modo esplicito l'elezione diretta dei Sindaci e dei Presidenti di Regione ed in via di fatto, ormai da 30 anni, dello stesso Presidente del Consiglio dei ministri con l'indicazione della persona designata nei simboli elettorali delle varie formazioni e coalizioni politiche.

La personalizzazione della politica, il ricorso alle liste bloccate ed i premi di maggioranza stanno pericolosamente erodendo la partecipazione popolare al voto e la rappresentanza democratica del Parlamento, dei Consigli Regionali e dei Consigli Comunali, anche per questo progressivamente esautorati delle proprie prerogative. Per il Parlamento la situazione è ancor più preoccupante per il malvezzo del ricorso smodato alla decretazione d'urgenza, costituzionalmente non giustificata, ed al voto di fiducia

quasi permanente per l'approvazione delle leggi e la conversione in leggi dei Decreti-legge governativi.

La stessa proposizione dall'attuale maggioranza di governo dell'Autonomia differenziata e del Premierato rappresenta un ulteriore attacco alle prerogative dei Consigli e del Parlamento con l'ulteriore concentrazione del potere in pochi eletti, direttamente dal popolo alle funzioni di governo nazionale, regionali e comunali, rendendo ancor più ininfluyente la funzione delle assemblee elettive ai vari livelli.

Avverto perciò sempre più urgente la necessità che il Parlamento intervenga per favorire l'effettiva partecipazione democratica con più adeguate garanzie per i cittadini. Come credo indifferibile una drastica correzione della legge elettorale per l'elezione dei Deputati e dei Senatori con l'abolizione delle liste elettorali bloccate e del premio di maggioranza alla coalizione vincente che potrebbe anche sopravvivere solo nel caso che la coalizione elettorale raccolga almeno il cinquanta per cento più uno dei voti validi, limitandolo al 5 per cento dei seggi conseguiti.

Il diritto di associazione (art. 18 della Costituzione), per un più coerente utilizzo da parte dei cittadini, richiede una legge ordinaria che favorisca l'effettiva partecipazione dei Soci alla formazione degli organi dirigenti, previsti dall'atto costitutivo e dallo Statuto dell'Associazione che devono prevedere un ordinamento interno a base democratica con la possibilità di controlli, censure e scioglimento da parte di un'Autorità di garanzia, su richiesta dei soci stessi.

Anche per le Organizzazioni sindacali (art. 39 della Costituzione), di fronte al dilagare di sindacati di comodo, che sottoscrivendo contratti nazionali di lavoro al ribasso hanno alimentato la legittimazione di salari molto bassi che coprono situazioni di sottosalario e lavoro nero che determinano una falsa concorrenza che penalizza lo sviluppo di attività lavorative sane e competitive, è indispensabile superare le

ragioni storiche che hanno sin qui impedito l'attuazione del dettato costituzionale perché c'è la necessità di verificare la loro effettiva rappresentatività e rafforzare le garanzie per una più ampia e corretta partecipazione democratica dei lavoratori.

La realtà evidenzia il venir meno del ruolo che la Costituzione (art. 49) ha assegnato ai Partiti nella definizione della politica nazionale che risente della spietata ed irresponsabile concorrenza populista degli attuali attori politici ai livelli nazionale e locali che riversano nuove spese ormai insostenibili dai disastrosi bilanci delle loro amministrazioni, con gravi danni all'economia nazionale. Occorre perciò ripristinare, con l'attuazione del citato art. 49, la possibilità di sollecitare la formazione di Partiti capaci di concorrere in modo responsabile a determinare la politica nazionale in un periodo di grandi incertezze e novità sulla scena internazionale.

Sarà necessario sollecitare una più ampia partecipazione degli italiani alla vita interna dei partiti ponendo severe garanzie di democrazia interna per gli iscritti che per larga parte (perché non tutti sono obbligati alla dichiarazione annuale al Fisco) coincideranno con i cittadini che annualmente sottoscrivono la devoluzione del 2 per mille ai partiti (che può essere anche raddoppiato) ed ai quali sarà riconosciuto l'elettorato attivo e passivo nella formazione degli organi dirigenti dei Partiti, come previsto nei lo Statuti che dovranno prevedere un ordinamento interno a base democratica.

È di notevole interesse, per l'attualità politica e l'informazione, il confronto politico-istituzionale avvenuto tra i quattro Presidenti emeriti di Camera e Senato: gli Onorevoli Bertinotti, Casini, Fini e Scognamiglio, chiamati a confrontarsi al convegno organizzato dall'Associazione Ex Parlamentari della Repubblica alla Camera dei Deputati. I contributi degli autorevoli esperti e costituzionalisti, hanno fatto emergere con chiarezza le ricadute che la proposta di riforma potrebbe comportare sull'intero assetto costituzionale.

Alcuni aspetti della riforma che generano perplessità, vanno in breve evidenziati. Innanzitutto, l'introduzione del premio di maggioranza del 55%, con le conseguenze che de facto produrrebbe nell'elezione di figure cruciali per gli equilibri istituzionali. Il Presidente della Repubblica, i Giudici della Corte Costituzionale o i componenti del Consiglio Superiore della Magistratura, potrebbero essere eletti, dopo il terzo scrutinio, da una maggioranza molto ampia frutto di quel "premio" spropositato.

Una contraddizione interna alla riforma governativa, poi, sembra rinvenirsi dallo scopo che si prefigge e dal combinato disposto con l'attuale legge elettorale. Voler risolvere il "problema dell'instabilità dei Governi, l'eterogeneità e la volatilità delle maggioranze" attraverso la possibilità di far scegliere il "premier" ai cittadini, è in evidente contraddizione con l'attuale legge elettorale che, invece, non prevede il voto di preferenza per la scelta dei parlamentari. Dunque la riforma, da un lato, si propone di scegliere con

voto diretto un “capo” del governo ma, dall’altro, non fa nulla per garantire agli elettori le preferenze per la scelta diretta dei propri rappresentanti in parlamento. Sul punto, un ragionamento sistemico per l’introduzione di una legge elettorale. secondo il metodo proporzionale, mi pare necessario.

In un’epoca in cui si fa fatica a dialogare tra le forze politiche, l’Associazione vuole continuare a dare il proprio contributo nel dibattito pubblico odierno, cercando di andare oltre l’ossessione e i tempi ristretti del *mainstream*. E ancora, all’insegna dei valori costituzionali e del pluralismo, per mezzo di un dialogo aperto e nel rispetto istituzionale, l’Associazione è in grado di bypassare qualsiasi eventuale strumentalizzazione politica del momento.

Se è vero che, dopo la fine della Prima Repubblica, anche nel recente passato il Parlamento ha subito notevoli scossoni a causa della contrapposizione aspra tra neofiti e veterani delle Istituzioni, pure le polemiche legate ai vitalizi, di cui molto si è parlato e scritto, sono ormai superate. È chiaro ora, a tutti, che la partita in gioco è molto più complessa di ciò che emerge dalle schermaglie politiche a beneficio dell’audience televisiva. Tra crisi identitarie politiche e fisiologiche evoluzioni dei corpi intermedi della società, è improcrastinabile una regolamentazione dei partiti e della loro vita interna in senso democratico, in aderenza alla Costituzione, per scongiurare lo svilimento definitivo delle nostre istituzioni. Se non si rinsalda il ruolo del Parlamento, rinunceremo alla delineazione di una postura dignitosa e strategica dell’Italia nello scenario internazionale. Non vanno, per questo, sottovalutati i risvolti politici ed economici delle guerre che spirano sempre più vicine all’Europa, né gli effetti della globalizzazione sui mercati e le democrazie, così come i pericoli che derivano dalle autocrazie o dalle esperienze dai regimi autoritari.

È poi innegabile che il “taglio” dei parlamentari abbia contribuito alla riduzione dell’agibilità delle Parlamento ed in parte della rappresentanza di alcuni territori. Una riforma della passata legislatura votata indistintamente da tutti i partiti, con le eccezioni di pochi parlamentari, sta mostrando tutti i suoi limiti e le sue storture. A maggior ragione sulla scorta di quanto è accaduto nel recente passato, la lettura dell’attuale proposta governativa di riforma del “premierato” non può esimerci da un ragionamento di insieme e sui pericoli della perdita di pesi e contrappesi necessari al sistema democratico. Ancor più pericolosa sarebbe l’approvazione sincrona dell’autonomia differenziata che non finanzia neppure i LEP.

Se come nella vita – anche nel gioco democratico – errare è umano, perseverare è diabolico, abbiamo il dovere, come stiamo facendo, di promuovere un sano dibattito pubblico e parlamentare su questi temi. Temi, troppo spesso, schiacciati da tecniche comunicative e slogan che di certo non possono favorire il ragionamento.

Non dimentichiamo che, gli spazi di azione del Governo sono sempre più preponderanti sull’attività legislativa del Parlamento, anche a causa dei ritmi incalzanti dovute alle necessità di agire per lo sviluppo economico del Paese, per via degli impegni sovranazionali dell’UE, del PNRR e quelli di natura internazionale derivanti dai conflitti in corso.

Da un dossier di LD Public Affairs Expertise sull’evoluzione del ruolo del Parlamento, nell’ultimo ventennio, emergono dati importanti circa i numeri del decreto-legge e le Questioni di fiducia apposte in Parlamento. L’arco temporale esaminato è quello di 23 anni, comprensivo di 6 Legislature e 17 Governi, con maggioranze di tutti i colori politici. Nel dossier in questione si evidenzia che, dopo la partenza record della XIV Legislatura con una media di 2,96 decreto-legge approvati per mese, si è passati agli 1,8

decreti approvati per mese della XVIII Legislatura. Questa XIX Legislatura, iniziata da poco più di un anno, ha già raggiunto il traguardo dei 34 decreto-legge presentati dal Governo ed approvati dal Parlamento, attestandosi così su una media attuale di 2,26 decreti approvati al mese. Seppur l'attuale legislatura è ancora agli inizi, di certo si tratta di dati dalle prospettive significative.

Dobbiamo, infine, inquadrare il nostro ragionamento in questi tempi nuovi che stiamo vivendo, tempi inediti: ogni ambito della nostra società si sta trasformando per gli effetti della globalizzazione e l'impatto delle nuove tecnologie. Pure i sistemi democratici subiscono, inevitabilmente, le deformazioni della disintermediazione e del relativismo valoriale ed etico in corso.

La politica deve tornare ad articolare il pensiero ed aprirsi all'elaborazione di nuovi paradigmi tenendo salde le proprie radici nella cultura dell'Occidente, oggi insidiato dal nuovo disordine mondiale, se vuole sopravvivere alla complessità dei nostri tempi e delle sfide planetarie in corso. Ne va della sopravvivenza dei sistemi democratici, delle nostre comunità e della dignità di ogni singola persona.

Ci ritroviamo qui perché noi crediamo che una riforma come quella della Costituzione debba passare da un ampio confronto. Noi, come associazione ex parlamentari, vogliamo arricchire il dibattito, far riflettere chi riveste ruoli nelle istituzioni, partendo da un principio: la centralità del Parlamento. Eppure leggendo il testo del governo ci siamo resi conto che più che una riforma della Costituzione si tratta di un pasticcio, perché il testo presentato dall'esecutivo Meloni è inadeguato dal punto di vista tecnico e pericoloso dal punto di vista politico. La tesi degli ideatori di questo disegno di legge è che sia necessario dare più poteri all'esecutivo e al Premier eleggendolo direttamente perché in questo modo si dà più stabilità all'esecutivo. Eppure trascurano al contempo il fatto che la patologia più seria della nostra vita istituzionale non riguarda tanto la forma di governo quanto il distacco tra governanti e governati. E va da sé questa patologia non si cura con l'introduzione diretta del presidente del Consiglio ma operando nei rapporti sociali e nei collegamenti che la nostra Costituzione traccia tra corpo elettorale, Parlamento e governo.

Oltretutto, e qui veniamo alla battaglia dell'Associazione ex Parlamentari, con questo progetto di riforma si perde definitivamente la centralità del Parlamento. Un Parlamento che nel corso degli anni è stato massacrato dall'eccessivo ricorso alla decretazione d'urgenza, trasformando il bicameralismo in un monocameralismo di fatto. E ora con la riforma del centrodestra si capovolge quel principio supremo che in una democrazia come la nostra colloca il Parlamento

sopra il governo. Non a caso la seconda parte della Costituzione intitolata “Ordinamento della Repubblica” mette al titolo 1 il Parlamento, al titolo 2 il presidente della Repubblica e al titolo 3 il governo. L’inversione del rapporto tra Parlamento e governo, come dice un autorevole giurista come il professore Cheli, va così ad intaccare le stesse basi di quella democrazia rappresentativa che viene definita dal primo articolo della Costituzione, laddove si dice che “la sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della costituzione”. Ecco perché diciamo: attenti, perché così il Parlamento non solo si indebolisce ulteriormente ma è totalmente asservito al governo.

In qualità di Ex Parlamentari della Repubblica, sentiamo il dovere di contribuire con serietà al dibattito pubblico e politico del nostro Paese.

Il Parlamento attraversa una fase di debolezza massima, lo sappiamo, a causa di molteplici fattori: l’iniziativa legislativa governativa sempre più preponderante, l’avvenuto “taglio” dei parlamentari che ha ridotto lo spazio d’azione e di rappresentanza di deputati e senatori, l’affievolimento della capillarità dei partiti e dell’associazionismo politico che a sua volta risente o alimenta l’astensionismo crescente, consegnandoci risultati elettorali poco convincenti ed un sistema democratico sempre più flebile.

Questo è il quadro inquietante davanti al quale ci troviamo, che non può minimamente indurci al disimpegno, anzi ci chiama alla responsabilità della testimonianza. Dobbiamo favorire il dialogo istituzionale e politico, con l’obiettivo cruciale di ridare forza al Parlamento che rappresenta il popolo.

L’approfondimento sulla riforma del c.d. “presidenzialismo” avanzata dal Governo in carica, lo abbiamo ricercato e concretizzato in questa giornata di studio e confronto: le relazioni dei nostri invitati, costituzionalisti,

esperti e presidenti della camera emeriti, ci hanno offerto una visione a tutto tondo sia degli aspetti giuridici che delle ricadute istituzionali.

Tra le ricadute, mi preme sottolinearne una. La riforma prevede un premio di maggioranza che rischia di blindare alcuni voti particolarmente delicati per gli equilibri costituzionali: mi riferisco alle votazioni del Parlamento in seduta comune per l'elezione del Presidente della Repubblica, dei Giudici della Corte Costituzionale e dei componenti del Consiglio Superiore della Magistratura. I numeri "assoluti" che il premio di maggioranza fornisce rischia di produrre elezioni garantite e senza contrappesi. Rischio che dobbiamo scongiurare ai fini della credibilità di figure chiave per la credibilità delle nostre istituzioni democratiche.

Nella fragilità della democrazia odierna, schiacciate anche dall'invasività dei mercati finanziari e dal potere economico delle multinazionali, dobbiamo focalizzare l'attenzione sui valori della nostra carta costituzionale. Stare al passo con i tempi di un mondo globalizzato, non significa dover procedere con tempistiche affrettate e quindi ulteriormente svilenti per il Parlamento. Una riforma di tale portata, come voluta dal nostro Governo, seppur trovi un sostegno da parte delle attuali forze di maggioranza, non legittima la compressione del dibattito, né una deresponsabilizzazione sul piano della necessaria condivisione con le forze di opposizione. Nel nostro Paese, molti tentativi di riforma costituzionale sono spesso falliti, non perché non vi fosse il bisogno di agire su certi meccanismi istituzionali o sulle competenze tra "centro" e "periferia"; ma perché certi passaggi epocali per il Paese, vanno affrontati con la pazienza del dialogo e delle mediazione.

Non è possibile licenziare frettolosamente proposte di riforma costituzionale, né pensare di approvarle senza un reale dibattito parlamentare che dunque comporti anche

eventuali modifiche al testo del disegno di legge.

Ricordo che questa proposta di revisione costituzionale nasce con l'obiettivo di offrire soluzione al "problema dell'instabilità dei Governi, l'eterogeneità e la volatilità delle maggioranze". Ma per congegnare risposte adeguate a tali fenomeni, sappiamo bene che bisogna dare risposte di tipo sistemico, non solo a livello nazionale ma anche europeo e finanche di livello internazionale. Dico questo, non per volare troppo alto e troppo lontano dai problemi di "casa nostra", ma perché sono consapevole che ciò che comporta instabilità dei Governi, eterogeneità e volatilità delle maggioranze ha origine prima di tutto in cambiamenti propri della Storia e fattori culturali che hanno cambiato la percezione dello Stato e del concetto di rappresentanza. Mi riferisco all'evoluzione fisiologica della società italiana, dei consessi istituzionali sovranazionali e delle ripercussioni della geopolitica internazionale.

Dunque, non si possono dare risposte semplici a temi complessi che investono la politica quale guida autorevole e lungimirante. Non possiamo più permettere di cedere alle sirene del populismo e della voracità mediatica che predilige breaking news a discapito dell'informazione o slogan ai pensieri di lungo respiro.

La giornata di questo convegno, organizzata con senso del dovere e amore verso le istituzioni, è stata voluta coralmemente dall'Associazione Ex Parlamentari della Repubblica per offrire un luogo di dialogo aperto, trasversale e scevro da eventuali strumentalizzazioni di partito.

L'obiettivo quotidiano della nostra associazione è quello di mantenere alta la bandiera della democrazia. E con l'autorevolezza che ci deriva dell'esperienza vissuta fra le aule e commissioni parlamentari, sappiamo bene quanto sia pericoloso consentire altri picconamenti al Parlamento Italiano.

VALTER BIELLI

Vicepresidente vicario dell'Associazione

In un evento come quello di oggi è improprio parlare di conclusioni, la mia sarà solamente una breve considerazione finale per un incontro che è stato assai vivace ed interessante.

Per la sua organizzazione ringrazio sentitamente la Presidenza della Camera dei Deputati anche con la partecipazione e l'intervento del vice Presidente On. Giorgio Mule', ringrazio altresì la Presidenza del Senato con la presenza del Capo di gabinetto del presidente Sen. Ignazio La Russa con il Dott. Filippo Milone, inoltre un ringraziamento va anche ai nostri interlocutori dagli ex presidenti di Camera e Senato, della Corte Costituzionale, agli Alfieri della Repubblica, alle ragazze e ragazzi delle scuole superiori ed ai loro insegnanti, a chi è intervenuto al dibattito, a tutti voi presenti in questa aula.

Ma debbo anche chiedere scusa ai tanti che per limite di tempo non hanno potuto portare il loro contributo ma chiedo loro di far pervenire l'intervento scritto che troverà spazio nella pubblicazione degli atti del Convegno. Inoltre sul nostro sito apriremo una rubrica per continuare a dialogare e a confrontarsi su questa proposta di riforma costituzionale.

Un impegno mi sento di prendere, a seguito delle domande poste dalle due studentesse a cui oggi non è possibile per limite di tempo dare una risposta, quello di venire a Grottaferrata nel vostro liceo e confrontarci con voi e con i vostri insegnanti.

Abbiamo inteso con questa iniziativa offrire un luogo, uno spazio di riflessione, che era dovere della nostra

Associazione, che per statuto ha il compito di difendere valorizzare lo strumento principe della democrazia: il Parlamento, ruolo insostituibile della rappresentanza e con esso tutelare anche, contro chi ha condotto una campagna becera e inqualificabile, il ruolo del parlamentare, di chi si è speso con intelligenza impegno e dignità nelle aule di Camera e Senato.

Le ragioni stesse per cui è nata questa Associazione di ex Parlamentari non potevano lasciarci silenti ed indifferenti rispetto ad un fatto ed un dato della politica impellente che questo governo persegue, cioè quello di intervenire nell'assetto costituzionale del nostro paese.

Non siamo e non vogliamo essere un partito politico, siamo un'associazione unitaria variegata negli orientamenti e nelle culture politiche, per cui non ci accodiamo a nessuna forza o schieramento, non abbiamo preclusioni ideologiche; ciò che ci guida è la necessità di stare in campo di offrire luoghi, strumenti di riflessione e di confronto che possano permettere ai legislatori di fare la loro parte, ma supportati dal massimo di contributo e delle conoscenze giuridiche e politiche.

Il nostro convegno ha questo scopo; è nato come occasione di riflessione a più voci e visto il livello del dibattito e l'autorevolezza degli interlocutori ha raggiunto il suo scopo.

Non ho memoria di iniziative simili almeno in questi ultimi anni.

La nostra Costituzione antifascista nata dalla Resistenza e dalla guerra di liberazione, su iniziativa del Governo Meloni (non del Parlamento) si trova oggi sottoposta ad una "sgrammaticatura" termine assai benevolo, con un provvedimento, disegno di legge governativo che intende introdurre nel nostro ordinamento la elezione diretta del presidente del Consiglio e quello che mi permetto di indicare come il "collegato disposto" anche l'autonomia differenziata.

Anche per nostra esperienza suggeriamo di maneggiare

con cura la Costituzione, che non è un tabu' e sicuramente, rispetto alle nuove sfide del tempo presente non può essere indifferente in particolare rispetto alla finaziarizzazione dell'economia che non ha confini, rispetto all'informazione, al ruolo assunto dal social, ai nuovi campi della ricerca ma la riforma ce lo hanno insegnato i costituenti non è appannaggio di una maggioranza, ma ha bisogno di scelte condivise, frutto di dialogo e confronto.

Così non è stato neppure in un passato recente, ma è stato un errore. Esiste la necessità di un adeguamento della nostra Carta costituzionale? Forse sì, ma in tale ottica quale ruolo spetta al parlamento essenza della democrazia? A tale proposito permettetemi di citare Umberto Eco "ogni qual volta un politico getta dubbi sulla legittimità del Parlamento perché non rappresenta la voce del popolo possiamo sentire l'odore di URFASCISMO, il Fascismo inossidabile" (dal suo saggio tratto dalla esposizione al simposio del 24/4/95 alla Columbia University). Mi pare più chiaro di qualsiasi ulteriore commento.

Sul tema stabilità, governabilità e celerità delle decisioni.

Celerità? L'ostruzionismo non è più praticabile. I tempi sono contingentati. In ogni caso si può intervenire sui regolamenti.

Attività Parlamentare? Ma quale? E' invalsa la prassi dei DL, dei voti di fiducia finanche l'impedire la presentazione degli emendamenti. Il Parlamento è di fatto espropriato dalla sua funzione. Da espressione della rappresentanza popolare è divenuto un votificio, con parlamentari "eletti" meglio dire designati; la vera esigenza democratica sarebbe la modifica dell'attuale legge elettorale.

A proposito della stabilità. La risposta assai efficace ci viene da Norberto Bobbio "meglio cinquanta governi in cinquant'anni, che uno solo di venti anni".

Rispetto all'accentramento del potere, la pluralità degli

orientamenti sociali è rappresentata nelle assemblee elettive parlamentari, perciò introdurre nel nostro ordinamento un presidente del consiglio eletto dal popolo con una maggioranza espressa nelle urne sarebbe una stortura.

La democrazia è confronto, anche conflitto che non va negato; il luogo deputato a ricomporlo è il Parlamento, luogo della mediazione. Governabilità e stabilità non definiscono un sistema democratico sono espressione delle dinamiche profonde di ogni società non si impongono per legge. Non mi soffermo sul tema della Presidenza della Repubblica, ritengo però quasi un'offesa all'intelligenza degli Italiani l'affermazione secondo cui non viene intaccato nelle sue funzioni.

Con il convegno di oggi abbiamo voluto valorizzare il Parlamento e in tal modo tutelare la democrazia e i valori fondanti della nostra Costituzione.

ELEONORA PURIFICATO

Buongiorno a tutti. Sono una studentessa del liceo scientifico “Bruno Tuschek” di Grottaferrata. Mi chiamo Eleonora Purificato. Grazie per la parola.

Volevo porvi una domanda. Sappiamo che gli Stati che hanno adottato il bicameralismo perfetto sono attualmente l'Italia, la Svizzera e gli Stati Uniti, a differenza di molti altri Stati che adottano il bicameralismo imperfetto. Volevo chiedervi se potevate dirci brevemente i difetti e i pregi dell'uno e dell'altro sistema.

SIRIA CORAZZI

Buongiorno. Sono Siria Corazzi, anch'io studentessa del liceo scientifico “Bruno Tuschek” di Grottaferrata.

In base all'articolo 51 della Costituzione, tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza. Con il tempo sono state istituite le quote rosa per garantire una presenza femminile sia in politica sia in altri settori. Ma secondo voi garantiscono effettivamente una parità di genere? Non sarebbe più giusto fare in modo che ad una carica politica possano accedere sia donne che uomini solo in base alle proprie capacità?

CINZIA DATO
Consigliere dell'Associazione

Ringrazio tutti voi. Avremmo piacere di essere invitati, con altri miei colleghi, a discutere con voi, perché le domande che avete posto sono domande complesse e importantissime. Pensate che io stessa ho fatto una proposta di modifica dell'articolo 51 della Costituzione, che fu modificato non tanto tempo fa, quindi saremmo felicissimi.

Questo è solo l'inizio, ma è un bell'inizio, un grande inizio. Spero che questa voglia di confronto, di riflessione e di critica continui. La dobbiamo al Presidente Giuseppe Gargani. Non è mai successo che si sia fatto un incontro di tale livello e di tale partecipazione. Grazie a voi di avercelo consentito.

Prego, Presidente Gargani.

GIUSEPPE GARGANI
Presidente dell'Associazione Ex Parlamentari della Repubblica

L'unica considerazione finale, che è veramente finale, in quanto poi non interverrà nessun altro, è che esprimo la mia soddisfazione, perché era difficile organizzare – lo abbiamo constatato in questi giorni – un convegno dell'Associazione che registrasse le posizioni e ponesse interrogativi, come li ho posti io – questo lo vorrei precisare –, non contro il Governo né contro altre forze politiche o movimenti, che sostengano o

meno questa proposta di riforma costituzionale. Per cui, siamo riusciti nell'intento, credo, di porre all'ordine del giorno una serie di interrogativi, per i quali abbiamo avuto qualche risposta, ma devo dire che non abbiamo avuto ancora risposte esaurienti.

Noi, quindi, continueremo in questa azione, come ho detto all'inizio e come ripeto adesso, parole conclusive che l'Associazione deve ricordare, perché noi dobbiamo difendere il Parlamento in quanto ce lo impone lo Statuto, ma noi sentiamo di difendere il Parlamento per la lunga esperienza che abbiamo avuto e, come avete visto, anche di ex Presidenti del Parlamento, i quali, sia pure con qualche titubanza da parte di Fini, tutti alla fine hanno detto che il Parlamento è una struttura importante. Non è che ce lo inventiamo noi. Lo sanno anche i giovanotti, lo sanno anche le ragazze che sono intervenute che il Parlamento è il fulcro.

La domanda di fondo, oppure la provocazione finale, è questa: fate la riforma che volete, ma non toccate un capello in più al Parlamento, anzi evitate che la crisi debordi ancora. È per questa ragione che noi, proprio per esaltare il ruolo dell'Associazione, che deve essere un soggetto, come ho detto prima, non di lotta politica, ma un soggetto politico, il 20 dicembre prossimo daremo una medaglia a tutti i nostri colleghi che hanno raggiunto i novant'anni. L'augurio è che ognuno di noi compia, sì, novant'anni, per l'amor di Dio, però, siccome la diamo anche a coloro che compiono cento anni, l'augurio è che tutti compiamo cento anni.

Dossier
“Costituzione – Parlamento – Democrazia”

“L’evoluzione del ruolo del Parlamento, nell’ultimo ventennio, tra norme e prassi e alla luce delle riforme costituzionali proposte, approvate ed in itinere”

A cura di L.D Public Affairs Expertise



1. [Studio e analisi del ruolo del Parlamento](#) in merito alla reale capacità di incidere sulla legislazione delle principali politiche pubbliche, in confronto al ruolo del Governo e alla sua ingerenza nel processo legislativo per il tramite di decreti-legge, apposizione questione di fiducia e utilizzo di altri strumenti di intervento affermatasi nella prassi normativa a partire dalla XIV Legislatura (2001 2006) fino all’attuale XIX Legislatura in corso.
2. [Scheda sintetica di analisi delle leggi di modifica costituzionale](#) approvate dal 1948 ad oggi, e delle principali riforme costituzionali proposte.
3. Un caso di studio: [“Il modello di Premierato adottato nello Stato di Israele](#): implicazioni e limiti”.

Il ruolo del parlamento nell'ultimo ventennio: *potestas* legislativa o ratifica normativa?

Premessa

Oggetto di scontro da oltre un decennio, la questione del presunto svuotamento dell'*auctoritas* e della *potestas* del Parlamento a vantaggio dell'Esecutivo, riveste oggi, alla luce dei profondi mutamenti sociali dei nostri tempi, un'importanza cruciale nel dibattito pubblico.

Spesso la perdita di potere dell'organo rappresentativo per eccellenza viene data per scontata, come parte della *vulgata* sulle tribolate vicende politiche europee che hanno seguito la fine della Guerra Fredda. Si è valutato di non fermarsi al mero pregiudizio e di andare a verificare effettivamente, alla luce degli stessi dati ufficiali del Parlamento italiano, quegli indizi che permettano di avvalorare, oppure smentire, la *vulgata*.

Sono state osservate, a partire dalla XIV Legislatura, le tracce di quegli interventi governativi nell'attività parlamentare che rappresentano una forzatura delle prerogative del Parlamento. Ci si riferisce in particolare ai **decreti-legge**, che per la loro stessa natura di "necessità e urgenza" limitano di molto le possibilità di intervento delle Assemblee. Le tempistiche di sessanta giorni per la conversione in legge sono una vera stroncatura per il dibattito parlamentare e le tematiche specifiche cui dovrebbero richiamarsi sono state nel tempo molto allargate. Infatti, mentre in origine la funzione del decreto-legge era quella di sanare una situazione particolare, lo strumento normativo, per prassi, ha ormai mutato la sua funzione in un dispositivo utile per qualsiasi azione politica del Governo.

Nelle Tabelle che seguono, sono stati riportati i numeri dei decreti-legge e le Questioni di fiducia apposte in Parlamento nell'ultimo ventennio, ovvero dalla XIV Legislatura fino all'attuale, la XIX (Legislatura che possiamo considerare ancora nelle sue fasi iniziali). Si tratta quindi di un arco temporale di 23 anni, comprensivo di 6 Legislature e 17 Governi, con Maggioranze di tutti i colori politici.

Scheda riassuntiva del numero di decreti-legge dal 30 maggio 2001 al 13 ottobre 2022

Decreti approvati	524
Decreti su cui è stata posta la questione di fiducia	168
Decreti approvati con modificazione	482

() Dati estrapolati dalle pagine web del Senato relative a partire dalla XIV fino alla XIX legislatura.*

Legislatura XIV

30 maggio 2001 – 27 aprile 2006

Governo Amato-II
(dal 26 aprile 2000 al 10 giugno 2001)

DDL di iniziativa governativa distinti per natura				
Natura	Approvati	Esame in corso	Esito diverso dall'approvazione	Totale presentati
Conversione di D-L	8	—	1	9

Nota: nel conteggio non si considerano i DDL restituiti al Governo per essere ripresentati all'altro ramo.

Fonte:

<https://www.senato.it/leg/14/BGT/Schede/Statistiche/Governi/26/DDLGov>

Governo Berlusconi-II
(dall'11 giugno 2001 al 22 aprile 2005)

DDL di iniziativa governativa distinti per natura				
Natura	Approvati	Esame in corso	Esito diverso dall'approvazione	Totale presentati
Conversione di D-L	165	—	13	178

Nota: nel conteggio non si considerano i DDL restituiti al Governo per essere

ripresentati all'altro ramo.

Fonte:

<https://www.senato.it/leg/14/BGT/Schede/Statistiche/Governi/64/DDLGov>

Governmento Berlusconi-III

(dal 23 aprile 2005 al 16 maggio 2006)

DDL di iniziativa governativa distinti per natura				
Natura	Approvati	Esame in corso	Esito diverso dall'approvazione	Totale presentati
Conversione di D-L	26	3	10	39

Nota: nel conteggio non si considerano i DDL restituiti al Governo per essere ripresentati all'altro ramo.

Fonte:

<https://www.senato.it/leg/14/BGT/Schede/Statistiche/Governi/67/DDLGov>

Totale XIV Legislatura (dal 30 maggio 2001 al 27 aprile 2006)

Decreti Legge emanati suddivisi per stato	
Assegnati (non ancora iniziato l'esame)	2
Respinti	1
Decreti Legge decaduti	22
Approvati definitivamente (non ancora pubblicati)	1
Approvati definitivamente (Legge)	199
Conclusione anomala per stralcio	1
Totale	226

Decreti Legge approvati con modificazioni: 178

Decreti Legge su cui è stata posta questione di fiducia: 17

Fonte:

<https://www.senato.it/leg/14/BGT/Schede/Statistiche/Leggi/DecretiLeggeEn>

Legislatura XV

(dal 28 aprile 2006 al 28 aprile 2008)

Governmento Berlusconi-III

(dal 23 aprile 2005 al 16 maggio 2006)

DDL di iniziativa governativa distinti per natura				
Natura	Approvati	Esame in corso	Esito diverso dall'approvazione	Totale presentati
Conversione di D-L	3	—	—	3

Nota: nel conteggio non si considerano i DDL restituiti al Governo per essere ripresentati all'altro ramo.

Fonte:

<https://www.senato.it/leg/15/BGT/Schede/Statistiche/Governi/67/DDLGove>

Governo Prodi-III

(dal 17 giugno 2006 al 6 maggio 2008)

DDL di iniziativa governativa distinti per natura				
Natura	Approvati	Esame in corso	Esito diverso dall'approvazione	Totale presentati
Conversione di D-L	29	5	14	48

Nota: nel conteggio non si considerano i DDL restituiti al Governo per essere ripresentati all'altro ramo.

Fonte:

<https://www.senato.it/leg/15/BGT/Schede/Statistiche/Governi/68/DDLGove>

XVI Legislatura

(dal 29 aprile 2008 al 14 marzo 2013)

Governo Prodi-II

(dal 17 maggio 2006 al 6 maggio 2008)

DDL di iniziativa governativa distinti per natura				
Natura	Approvati	Esame in corso	Esito diverso dall'approvazione	Totale presentati
Conversione di D-L	5	—	—	5

Nota: nel conteggio non si considerano i DDL restituiti al Governo per essere ripresentati all'altro ramo.

Fonte:

<https://www.senato.it/leg/16/BGT/Schede/Statistiche/Governi/68/DDLGove>

Governo Berlusconi-IV

(dal 7 maggio 2008 al 15 novembre 2011)

DDL di iniziativa governativa distinti per natura				
Natura	Approvati	Esame in corso	Esito diverso dall'approvazione	Totale presentati
Conversione di D-L	69	—	11	80

Nota: nel conteggio non si considerano i DDL restituiti al Governo per essere ripresentati all'altro ramo.

Fonte:

<https://www.senato.it/leg/16/BGT/Schede/Statistiche/Governi/69/DDLGov>

Governo Monti-I

(dal 16 novembre 2011 al 27 aprile 2013)

DDL di iniziativa governativa distinti per natura				
Natura	Approvati	Esame in corso	Esito diverso dall'approvazione	Totale presentati
Conversione di D-L	60	64	11	135

Nota: nel conteggio non si considerano i DDL restituiti al Governo per essere ripresentati all'altro ramo.

Fonte:

<https://www.senato.it/leg/16/BGT/Schede/Statistiche/Governi/72/DDLGov>

Totale XVI Legislatura (dal 29 aprile 2008 al 14 marzo 2013)

Decreti Legge emanati suddivisi per stato	
Respinti	2
Decreti Legge decaduti	15
Approvati definitivamente (Legge)	106
Totale	123

Decreti Legge approvati con modificazioni: [97](#)

Decreti Legge su cui è stata posta questione di fiducia: [38](#)

Fonte:

<https://www.senato.it/leg/16/BGT/Schede/Statistiche/Leggi/DecretiLeggeEn>

XVII Legislatura

(dal 15 marzo 2013 al 22 marzo 2018)

Governo Monti-I

(dal 16 novembre 2011 al 27 aprile 2013)

DDL di iniziativa governativa distinti per natura				
Natura	Approvati	Esame in corso	Esito diverso dall'approvazione	Totale presentati
Conversione di D-L	3	—	—	3

Nota: nel conteggio non si considerano i DDL restituiti al Governo per essere ripresentati all'altro ramo.

Fonte:

<https://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Statistiche/Governi/72/DDLGov>

Governo Letta-I

(dal 28 aprile 2013 al 21 febbraio 2014)

DDL di iniziativa governativa distinti per natura				
Natura	Approvati	Esame in corso	Esito diverso dall'approvazione	Totale presentati
Conversione di D-L	22	—	3	25

Nota: nel conteggio non si considerano i DDL restituiti al Governo per essere ripresentati all'altro ramo.

Fonte:

<https://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Statistiche/Governi/73/DDLGov>

Governo Gentiloni Silveri-I

(dal 12 dicembre 2016 al 31 maggio 2018)

DDL di iniziativa governativa distinti per natura				
Natura	Approvati	Esame in corso	Esito diverso dall'approvazione	Totale presentati
Conversione di D-L	12	—	4	15

Nota: nel conteggio non si considerano i DDL restituiti al Governo per essere ripresentati all'altro ramo.

Fonte:

<https://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Statistiche/Governi/75/DDLGov>

Totale XVII Legislatura (dal 15 marzo 2013 al 22 marzo 2018)

Decreti Legge emanati suddivisi per stato	
Decreti Legge decaduti	17
Approvati definitivamente (Legge)	83
Totale	100

Decreti Legge approvati con modificazioni: 80

Decreti Legge su cui è stata posta questione di fiducia: 45

Fonte:

<https://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Statistiche/Leggi/DecretiLeggeEn>

XVIII Legislatura

(dal 23 marzo 2018 al 12 ottobre 2022)

Governo Gentiloni Silveri-I

(dal 12 dicembre 2016 al 31 maggio 2018)

DDL di iniziativa governativa distinti per natura				
Natura	Approvati	Esame in corso	Esito diverso dall'approvazione	Totale presentati
Conversione di D-L	4	—	—	4

Nota: nel conteggio non si considerano i DDL restituiti al Governo per essere ripresentati all'altro ramo.

Fonte:

<https://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Statistiche/Governi/75/DDLGov>

Governo Conte-I

(dal 1 giugno 2018 al 4 settembre 2019)

DDL di iniziativa governativa distinti per natura				
Natura	Approvati	Esame in corso	Esito diverso dall'approvazione	Totale presentati
Conversione di D-L	21	—	5	26

Nota: nel conteggio non si considerano i DDL restituiti al Governo per essere ripresentati all'altro ramo.

Fonte:

<https://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Statistiche/Governi/76/DDLGov>

Governo Conte-II

(dal 5 settembre 2019 al 12 febbraio 2021)

DDL di iniziativa governativa distinti per natura				
Natura	Approvati	Esame in corso	Esito diverso dall'approvazione	Totale presentati
Conversione di D-L	35	—	19	54

Nota: nel conteggio non si considerano i DDL restituiti al Governo per essere ripresentati all'altro ramo.

Fonte:

<https://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Statistiche/Governi/77/DDLGov>

Governo Draghi-I

(dal 13 febbraio 2021)

DDL di iniziativa governativa distinti per natura				
Natura	Approvati	Esame in corso	Esito diverso dall'approvazione	Totale presentati
Conversione di D-L	44	1	17	62

Nota: nel conteggio non si considerano i DDL restituiti al Governo per essere ripresentati all'altro ramo.

Fonte:

<https://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Statistiche/Governi/78/DDLGov>

Totale XVIII Legislatura (dal 23 marzo 2018)

Decreti Legge emanati suddivisi per stato	
Assegnati (non ancora iniziato l'esame)	1
Decreti Legge decaduti	40
Approvati definitivamente (Legge)	104
Cancellati dall'Ordine del Giorno	1
Totale	146

Decreti Legge approvati con modificazioni: 100

Decreti Legge su cui è stata posta questione di fiducia: 58

Fonte:

<https://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Statistiche/Leggi/DecretiLeggeEn>

XIX Legislatura (dal 13 ottobre 2022)

Governo Meloni I (dal 22 ottobre 2022)

Decreti Legge emanati suddivisi per stato	
Assegnati (non ancora iniziato l'esame)	2
In corso di esame	5
Decreti Legge decaduti	6
Approvati definitivamente (Legge)	35
Approvati in prima lettura	1
Totale	49

Decreti Legge approvati con modificazioni: 34

Decreti Legge su cui è stata posta questione di fiducia: 25

Fonte:

<https://www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/Statistiche/Leggi/DecretiLeggeEn>

Conclusioni

Nelle Tabelle sono stati riportati i dati empirici

concernenti la frequenza dei decreti-legge e delle Questioni di fiducia nel corso delle Legislature XIV-XIX. I dati sono stati scomposti suddividendoli per Governi, in modo da dare evidenza delle eventuali differenze di approccio, da parte delle diverse forze politiche, nell'utilizzo di questi due potenti strumenti dell'Esecutivo.

Le prime informazioni che saltano agli occhi, guardando i numeri delle diverse Legislature, è **un aumento consistente della frequenza di decreti-legge e del numero di posizioni della Questione di fiducia**. Questa crescita non è stata tuttavia progressiva, ed è stata soggetta spesso all'influenza delle vicissitudini politiche delle varie Legislature, che hanno talvolta avuto vita breve. La XV Legislatura, ad esempio, è proseguita solo per due anni, dal 28 aprile 2006 al 28 aprile 2008, mentre la XVIII Legislatura non ha completato l'iter di vita previsto di cinque anni, fermandosi a circa quattro anni e sette mesi.

La crescita della frequenza dei due strumenti a disposizione del Governo, appare più chiara se abbandonando i numeri assoluti si rapporta il numero dei decreti presentati durante una Legislatura ai mesi di durata della Legislatura stessa. Si evidenzia quindi che dopo la partenza record della XIV Legislatura con una media di 2,96 decreti-legge approvati per mese, si è passati agli 1,125 della XV Legislatura (interrotta però dopo solo due anni), agli 1,61 della XVI Legislatura, fino ad arrivare agli 1,8 decreti approvati per mese della XVIII Legislatura. **La XIX Legislatura**, iniziata da poco più di un anno, ha già raggiunto il traguardo dei 34 decreti-legge presentati dal Governo ed approvati dal Parlamento (già superando così i 27 della biennale Legislatura XV), attestandosi così su una media attuale di **2,26 decreti approvati al mese**. La Legislatura XIX è ancora agli inizi, ma certo si tratta di dati dalle prospettive significative.

Anche per quanto riguarda lo strumento della **Questione di fiducia** i dati sono rilevanti. Qui i dati per Legislatura sono già sufficienti per osservare **un aumento progressivo dell'uso di questo strumento da parte del Governo** per blindare i propri provvedimenti assicurandoli dall'intervento parlamentare. Nel corso del tempo, la posizione della Questione di fiducia da parte del Governo è passata dai 17 casi della XIV Legislatura (proprio quella che aveva fatto un primo largo uso dello strumento del decreto-legge) ai 38 della XVI Legislatura, per poi aumentare progressivamente fino ad arrivare ai 58 della XVIII Legislatura. La Questione di fiducia si conferma così come uno strumento sempre più utilizzato dal Governo nel rapportarsi con le Assemblee parlamentari.

Si riporta di seguito una Tabella con i dati sopra citati.

Legislatura	Decreti Legge approvati con modificazioni	Decreti Legge su cui è stata posta questione di fiducia
Legislatura XIV (dal 30 maggio 2001 al 27 aprile 2006)	178 (2,96 al mese)	17
Legislatura XV (dal 28 aprile 2006 al 28 aprile 2008)	27 (1,125 al mese)	10
XVI Legislatura (dal 29 aprile 2008 al 14 marzo 2013)	97 (1,61 al mese)	38
XVII Legislatura (dal 15 marzo 2013 al 22 marzo 2018)	80 (1,3 al mese)	45
XVIII Legislatura (dal 23 marzo 2018 al 12 ottobre 2022)	100 (1,8 al mese)	58
XIX Legislatura (dal 13 ottobre 2022 – <i>in corso</i>)	34 (2,6 al mese)	25
Totali	516	193

Al di là dei dati numerici, è necessario ricordare anche una prassi parlamentare nel corso dell'esame dei decreti-legge, molto utilizzata nelle ultime legislature. Per consentire un rapido esame dei decreti, che ne permetta l'approvazione del

Parlamento prima della scadenza imperativa dei sessanta giorni (al termine della quale, se non convertiti in legge dal Parlamento, tali decreti perdono efficacia), il **Parlamento opera le modifiche ai testi dei decreti solo attraverso una delle due Camere**, mentre l'altra si limita a ratificarne gli interventi normativi, senza poter intervenire con proprie modifiche. Si supera così con tale prassi, il rischio della così detta "navetta" e si assicura un più spedito iter legislativo.

Tale prassi, accusata di essere una modifica costituzionale *de facto*, unita ai dati sopra riportati sulla frequenza dei decreti-legge e delle Questioni di fiducia, ci porta ad una **evidente conclusione**.

È indubbio, infatti, che negli ultimi ventitré anni il ruolo dell'Esecutivo nelle politiche pubbliche si sia di molto accresciuto, mentre è diminuito l'apporto del Parlamento in tali politiche e in generale il suo potere di incidere nel processo legislativo.

Questa tendenza segna uno squilibrio nei rapporti tra i poteri, che nelle loro connessioni e influenze reciproche – mai statici nel corso della Storia – dovranno ora trovare un modo nuovo per coesistere. Nel frattempo, la *potestas*, oscillando dal Parlamento verso l'Esecutivo, ha generato uno strapotere di quest'ultimo ed un "monocameralismo di fatto".

Le leggi di revisione della Costituzione e di altre leggi costituzionali (1948-2022)

1948

Legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1

Norme sui giudizi di legittimità costituzionale e sulle garanzie d'indipendenza della Corte Costituzionale

Ha introdotto le norme sui giudizi di legittimità costituzionale e sulle garanzie d'indipendenza della Corte costituzionale.

In particolare, la legge ha stabilito che:

- La Corte costituzionale è competente a giudicare sulla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti aventi forza di legge della Repubblica.
- La questione di legittimità costituzionale può essere sollevata d'ufficio dal giudice, o da una delle parti nel corso di un giudizio.
- La Corte costituzionale è composta da 15 giudici, eletti dal Parlamento a scrutinio segreto.

I giudici della Corte costituzionale non possono essere rimossi dall'incarico, né sospesi dal loro ufficio, se non per gravi mancanze nell'esercizio delle loro funzioni.

Legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2

Conversione in legge costituzionale dello Statuto della Regione siciliana

La Legge costituzionale n. 2 del 1948 ha convertito in legge costituzionale lo Statuto della Regione siciliana, approvato col decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455.

Lo Statuto della Regione siciliana riconosce alla Sicilia un'autonomia speciale, con competenze in materia di:

- ordinamento e amministrazione della Regione;
- istruzione e cultura;
- sanità;
- lavoro;
- agricoltura;
- turismo;
- trasporti.

Inoltre, lo Statuto della Regione siciliana prevede la possibilità di emanare leggi regionali in deroga alle leggi statali.

Legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3

Statuto speciale per la Sardegna

La Legge costituzionale n. 3 del 1948 ha stabilito lo Statuto speciale per la Sardegna, riconoscendo alla Sardegna un'autonomia speciale, con competenze in materia di:

- ordinamento e amministrazione della Regione;
- istruzione e cultura;
- sanità;
- lavoro;
- agricoltura;
- turismo;
- trasporti;
- valorizzazione delle risorse minerarie e forestali;
- tutela dell'ambiente;
- enti locali.

Inoltre, lo Statuto speciale per la Sardegna prevede la possibilità di emanare leggi regionali in deroga alle leggi statali.

Legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4

Statuto speciale per la Valle d'Aosta

La Legge costituzionale n. 4 del 1948 ha stabilito lo Statuto speciale per la Valle d'Aosta, riconoscendo alla Valle d'Aosta un'autonomia speciale, con competenze in materia di:

- ordinamento e amministrazione della Regione;
- istruzione e cultura;
- sanità;
- lavoro;
- agricoltura;
- turismo;
- trasporti;
- valorizzazione delle risorse montane;
- tutela dell'ambiente;
- enti locali.

Inoltre, lo Statuto speciale per la Valle d'Aosta prevede la possibilità di emanare leggi regionali in deroga alle leggi statali.

Legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 5

Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige

La Legge costituzionale n. 5 del 1948 ha stabilito lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, riconoscendo al Trentino-Alto Adige un'autonomia speciale, con competenze in materia di:

- ordinamento e amministrazione della Regione;
- istruzione e cultura;
- sanità;
- lavoro;
- agricoltura;
- turismo;
- trasporti;
- valorizzazione delle risorse naturali;
- tutela dell'ambiente;
- enti locali.

Inoltre, lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige prevede la possibilità di emanare leggi regionali in deroga alle leggi statali.

1953

Legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1

Norme integrative della Costituzione concernenti la Corte costituzionale

La Legge costituzionale n. 1 del 1953, “Norme integrative della Costituzione concernenti la Corte costituzionale”, ha apportato alcune modifiche alla Legge costituzionale n. 1 del 1948, che aveva istituito la Corte costituzionale.

In particolare, la Legge costituzionale n. 1 del 1953 ha previsto che:

- I giudici della Corte costituzionale siano eletti da un’assemblea congiunta di Camera e Senato, invece che dal Parlamento a scrutinio segreto.
- I giudici della Corte costituzionale possano essere eletti anche tra i cittadini che non appartengono al Parlamento, ma che siano in possesso dei requisiti richiesti dalla Costituzione.
- I giudici della Corte costituzionale siano nominati per un periodo di dodici anni, anziché nove.

1958

Legge costituzionale 18 marzo 1958, n. 1

Scadenza del termine di cui alla XI delle «Disposizioni transitorie e finali» della Costituzione

La Legge costituzionale n. 1 del 1958, “Scadenza del termine di cui alla XI delle “Disposizioni transitorie e finali” della Costituzione”, ha stabilito che il termine di cinque anni previsto dall’XI delle “Disposizioni transitorie e finali” della

Costituzione, entro il quale dovevano essere approvati gli statuti delle regioni a statuto ordinario, fosse prorogato di ulteriori cinque anni, fino al 31 dicembre 1963.

La Legge costituzionale n. 1 del 1958 ha avuto lo scopo di consentire alle regioni a statuto ordinario di avere un tempo maggiore per elaborare i propri statuti, in modo da poterli approvare in modo più ponderato e condiviso.

1961

Legge costituzionale 9 marzo 1961, n. 1

Assegnazione di tre senatori ai comuni di Trieste, Duino Aurisina, Monrupino, Muggia, San Dorligo della Valle e Sgonico

La Legge costituzionale n. 1 del 1961, “Assegnazione di tre senatori ai comuni di Trieste, Duino Aurisina, Monrupino, Muggia, San Dorligo della Valle e Sgonico”, ha stabilito che i comuni di Trieste, Duino Aurisina, Monrupino, Muggia, San Dorligo della Valle e Sgonico, che erano stati assegnati alla circoscrizione elettorale di Gorizia, formassero provvisoriamente una circoscrizione a se stante, alla quale fossero assegnati tre senatori.

1963

Legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1

Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia

La Legge costituzionale n. 1 del 1963, “Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia”, ha stabilito lo Statuto speciale per la Regione Friuli-Venezia Giulia, riconoscendo alla Regione un’autonomia speciale, con competenze in materia di:

- ordinamento e amministrazione della Regione;
- istruzione e cultura;
- sanità;

- lavoro;
- agricoltura;
- turismo;
- trasporti;
- valorizzazione delle risorse naturali;
- tutela dell'ambiente;
- enti locali.

Inoltre, lo Statuto speciale per il Friuli-Venezia Giulia prevede la possibilità di emanare leggi regionali in deroga alle leggi statali.

Legge costituzionale 9 febbraio 1963, n. 2

Modificazione agli art. 56, 57 e 60 della Costituzione

La Legge costituzionale n. 2 del 1963, “Modificazioni agli articoli 56, 57 e 60 della Costituzione”, ha apportato le seguenti modifiche alla Costituzione:

- Articolo 56: il numero dei deputati è stato aumentato da 600 a 630.
- Articolo 57: il numero dei senatori è stato aumentato da 315 a 326.
- Articolo 60: la ripartizione dei seggi tra le regioni è stata modificata in modo da garantire una rappresentanza più equa alla popolazione.

In particolare, la ripartizione dei seggi tra le regioni è effettuata dividendo il numero degli abitanti della Repubblica, quale risulta dall'ultimo censimento generale, per 630 e distribuendo i seggi in proporzione alla popolazione di ogni regione, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti.

Legge costituzionale 27 dicembre 1963, n. 3

Modificazione agli artt. 131 e 57 della Costituzione e istituzione della Regione «Molise»

La Legge costituzionale n. 3 del 1963, “Modificazioni agli articoli 131 e 57 della Costituzione e istituzione della Regione “Molise””, ha apportato le seguenti modifiche alla Costituzione:

- Articolo 131: è stata istituita la Regione Molise, costituita dai territori delle province di Campobasso e Isernia.
- Articolo 57: il numero dei senatori è stato aumentato da 326 a 327, con l’assegnazione di due senatori alla Regione Molise.

In particolare, l’articolo 131 ha aggiunto il Molise all’elenco delle regioni italiane, mentre l’articolo 57 ha modificato la ripartizione dei seggi tra le regioni, prevedendo l’assegnazione di due senatori alla Regione Molise.

La Legge costituzionale n. 3 del 1963 ha avuto lo scopo di completare l’assetto regionale italiano, istituendo la Regione Molise, che era stata prevista dalla Costituzione ma non ancora costituita.

1967

Legge costituzionale 21 giugno 1967, n. 1

Estradizione per i delitti di genocidio

La Legge costituzionale n. 1 del 1967, “Estradizione per i delitti di genocidio”, ha apportato le seguenti modifiche alla Costituzione:

- Articolo 10: il secondo comma, che prevede l’esclusione dell’estradi-zione per i reati politici, non si applica ai delitti di genocidio.
- Articolo 26: il secondo comma, che prevede l’esclusione dell’estradi-zione per i reati commessi in tempo di guerra, non si applica ai delitti di genocidio.

Legge costituzionale 22 novembre 1967, n. 2

Modificazione dell'art. 135 della Costituzione e disposizioni sulla Corte costituzionale

La Legge costituzionale n. 2 del 1967, "Modificazioni agli articoli 135 e 137 della Costituzione e disposizioni sulla Corte costituzionale", ha apportato le seguenti modifiche alla Costituzione:

- Articolo 135: sono stati modificati i criteri di elezione dei giudici della Corte costituzionale, che sono ora eletti da:
 - un terzo dal Parlamento in seduta comune;
 - un terzo dalle supreme magistrature ordinarie ed amministrative;
 - un terzo dal Consiglio superiore della magistratura.
- Articolo 137: è stata stabilita la durata in carica dei giudici della Corte costituzionale, che è ora di nove anni, non rinnovabili.

1971

Legge costituzionale 10 novembre 1971, n. 1

Modificazioni e integrazioni dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige.

La Legge costituzionale n. 1 del 1971, "Modificazioni e integrazioni dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige", ha apportato le seguenti modifiche allo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, approvato con Legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 5:

- Articolo 3: sono state modificate le disposizioni relative alle competenze delle province di Trento e di Bolzano, che sono ora dotate di un'autonomia speciale in materia di:
 - ordinamento e amministrazione della Regione;
 - istruzione e cultura;
 - sanità;
 - lavoro;
 - agricoltura;

- turismo;
 - trasporti;
 - valorizzazione delle risorse naturali;
 - tutela dell'ambiente;
 - enti locali.
- Articolo 4: è stato introdotto il principio della parità dei diritti fra i cittadini dei diversi gruppi linguistici, italiano e tedesco.
 - Articolo 5: è stato istituito il Consiglio regionale di Bolzano, composto da 45 membri eletti a suffragio universale e diretto.
 - Articolo 6: è stato istituito il Consiglio regionale di Trento, composto da 45 membri eletti a suffragio universale e diretto.
 - Articolo 7: è stato istituito il Consiglio dei ladini, composto da 15 membri eletti a suffragio universale e diretto.
 - Articolo 8: è stato istituito il Consiglio di tutela, composto da 15 membri nominati dal Presidente della Repubblica, di cui 5 di lingua italiana, 5 di lingua tedesca e 5 di lingua ladina.

1972

Legge costituzionale 23 febbraio 1972, n. 1

Modifica al termine stabilito per la durata in carica dell'Assemblea regionale siciliana e dei Consigli regionali della Sardegna, della Valle d'Aosta, del Trentino-Alto Adige, del Friuli-Venezia Giulia

La Legge costituzionale n. 1 del 1972, "Modifica del termine stabilito per la durata in carica dell'Assemblea regionale siciliana e dei Consigli regionali della Sardegna, della Valle d'Aosta, del Trentino-Alto Adige e del Friuli-Venezia Giulia", ha apportato le seguenti modifiche alla

Costituzione:

- Articolo 18 dello Statuto speciale per la Sardegna: la durata in carica dell'Assemblea regionale è stata aumentata da quattro a cinque anni.
- Articolo 18 dello Statuto speciale per la Valle d'Aosta: la durata in carica del
- Consiglio regionale è stata aumentata da quattro a cinque anni.
- Primi tre commi dell'articolo 14 dello Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia: la durata in carica del Consiglio regionale è stata aumentata da quattro a cinque anni.

D.P.R. 31 agosto 1972, n. 670

Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale per il Trentino Alto Adige

Il Decreto del Presidente della Repubblica n. 670 del 31 agosto 1972, "Approvazione del testo unificato delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige", ha approvato il testo unificato delle leggi costituzionali che disciplinano l'autonomia speciale della Regione Trentino-Alto Adige.

In particolare, il D.P.R. n. 670 del 1972 ha apportato le seguenti modifiche allo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, approvato con Legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 5:

- Articolo 1: è stato modificato il nome della Regione, che è ora denominata "Trentino-Alto Adige/Südtirol".
- Articolo 2: è stato stabilito che la Regione è costituita dalle province di Trento e di Bolzano.
- Articolo 3: è stato precisato che le province di Trento e di Bolzano hanno un'autonomia speciale in materia di:
 - ordinamento e amministrazione della Regione;
 - istruzione e cultura;

- sanità;
 - lavoro;
 - agricoltura;
 - turismo;
 - trasporti;
 - valorizzazione delle risorse naturali;
 - tutela dell'ambiente;
 - enti locali.
- Articolo 4: è stato introdotto il principio della parità dei diritti fra i cittadini dei diversi gruppi linguistici, italiano e tedesco.
 - Articolo 5: è stato istituito il Consiglio regionale di Bolzano, composto da 45 membri eletti a suffragio universale e diretto.
 - Articolo 6: è stato istituito il Consiglio regionale di Trento, composto da 45 membri eletti a suffragio universale e diretto.
 - Articolo 7: è stato istituito il Consiglio dei ladini, composto da 15 membri eletti a suffragio universale e diretto.
 - Articolo 8: è stato istituito il Consiglio di tutela, composto da 15 membri nominati dal Presidente della Repubblica, di cui 5 di lingua italiana, 5 di lingua tedesca e 5 di lingua ladina.

1986

Legge costituzionale 9 maggio 1986, n. 1

Modifica dell'articolo 16 dello statuto speciale per la Sardegna, approvato con la legge cost. 26 febbraio 1948, n. 3, concernente la definizione del numero dei consiglieri regionali

La Legge costituzionale n. 1 del 1986, "Modifica dell'articolo 16 dello statuto speciale per la Sardegna, approvato con la legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3,

concernente la definizione del numero dei consiglieri regionali”, ha apportato la seguente modifica allo Statuto speciale per la Sardegna, approvato con Legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3:

- Articolo 16: il numero dei consiglieri regionali è stato aumentato da 60 a 80.

1989

Legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1

Modifiche degli articoli 96, 134 e 135 della Costituzione e della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, e norme in materia di procedimenti per i reati di cui all'articolo 96 della Costituzione

La Legge costituzionale n. 1 del 1989, “Modifiche agli articoli 96, 134 e 135 della Costituzione e disposizioni sulla Corte costituzionale”, ha apportato le seguenti modifiche alla Costituzione:

- Articolo 96: è stato modificato il regime di giurisdizione della Corte costituzionale per i reati commessi dai membri del Governo nell'esercizio delle loro funzioni. In particolare, è stato stabilito che:
 - La competenza in primo grado spetta al tribunale del capoluogo del distretto di corte d'appello competente per territorio.
 - Il collegio è presieduto dal magistrato con funzioni più elevate, o, in caso di parità di funzioni, da quello più anziano d'età.
 - Il collegio si rinnova ogni due anni ed è immediatamente integrato, con la procedura di cui al comma primo, in caso di cessazione o di impedimento grave di uno o più dei suoi componenti.
- Articolo 134: è stato modificato il sistema di elezione dei giudici della Corte costituzionale. In particolare, è stato stabilito che:

— I giudici sono eletti dal Parlamento in seduta comune.

— La nomina dei giudici è effettuata con la maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera.

— I giudici sono eletti per un periodo di nove anni, non rinnovabili.

- **Articolo 135:** è stato modificato il sistema di funzionamento della Corte costituzionale. In particolare, è stato stabilito che:
 - Le decisioni della Corte costituzionale sono prese a maggioranza dei componenti del collegio giudicante.
 - Il Presidente della Corte costituzionale può delegare, con proprio decreto, al Vicepresidente o a uno dei giudici, il potere di sottoscrivere i provvedimenti della Corte.

Legge costituzionale 3 aprile 1989, n. 2

Indizione di un referendum di indirizzo sul conferimento di un mandato costituente al Parlamento europeo che sarà eletto nel 1989

La Legge costituzionale n. 2 del 3 aprile 1989, “Indizione di un referendum di indirizzo sul conferimento di un mandato costituente al Parlamento europeo che sarà eletto nel 1989”, ha indetto un referendum di indirizzo per chiedere ai cittadini italiani se fossero favorevoli al conferimento di un mandato costituente al Parlamento europeo, che sarebbe stato eletto nel 1989.

Il referendum si è svolto il 28 giugno 1989 e ha visto il voto favorevole di una maggioranza schiacciante dei cittadini italiani, con il 78,8% dei voti.

La Legge costituzionale n. 2 del 1989 ha avuto lo scopo di sollecitare il Parlamento europeo a elaborare una Costituzione europea, che potesse sostituire i Trattati

europei in vigore.

Legge costituzionale 12 aprile 1989, n. 3

Modifiche ed integrazioni alla legge costituzionale 23 febbraio 1972, n. 1, concernente la durata in carica dell'assemblea regionale siciliana e dei consigli regionali della Sardegna, della Valle d'Aosta, del Trentino-Alto Adige e del Friuli-Venezia Giulia. Modifica allo statuto speciale per la Valle d'Aosta

La legge costituzionale 12 aprile 1989, n. 3, ha modificato la durata in carica delle assemblee regionali siciliana e dei consigli regionali della Sardegna, della Valle d'Aosta, del Trentino-Alto Adige e del Friuli-Venezia Giulia.

In precedenza, la durata in carica di queste assemblee era fissata a quattro anni, con la possibilità di scioglimento anticipato per motivi gravi. La legge costituzionale del 1989 ha stabilito invece una durata in carica di cinque anni, con la possibilità di scioglimento anticipato solo per motivi di straordinaria gravità, e ha inoltre stabilito che le elezioni della nuova assemblea debbano essere indette dal presidente della regione e possano aver luogo a decorrere dalla quarta domenica precedente e non oltre la seconda domenica successiva al compimento del periodo di cinque anni.

1991

Legge costituzionale 4 novembre 1991, n. 1

Modifica dell'articolo 88, secondo comma, della Costituzione

La legge costituzionale 4 novembre 1991, n. 1, ha modificato il secondo comma dell'articolo 88 della Costituzione, relativo alla facoltà del Presidente della Repubblica di sciogliere le Camere.

In precedenza, il secondo comma dell'articolo 88 stabiliva

che il Presidente della Repubblica poteva sciogliere le Camere “sentiti i loro Presidenti”. La legge costituzionale del 1991 ha aggiunto la clausola “salvo che essi coincidano in tutto o in parte con gli ultimi sei mesi della legislatura”.

1992

Legge costituzionale 6 marzo 1992, n. 1

Revisione dell'articolo 79 della Costituzione in materia di concessione di amnistia e indulto

La legge costituzionale 6 marzo 1992, n. 1, ha modificato l'articolo 79 della Costituzione, relativo alla concessione di amnistia e indulto.

In precedenza, l'articolo 79 stabiliva che l'amnistia e l'indulto erano concessi con legge deliberata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera. La legge costituzionale del 1992 ha alzato la soglia a maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera, in ogni suo articolo e nella votazione finale.

1993

Legge costituzionale 6 agosto 1993, n. 1

Funzioni della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali e disciplina del procedimento di revisione costituzionale

La legge costituzionale 6 agosto 1993, n. 1, ha introdotto un nuovo procedimento di revisione costituzionale, che prevede l'istituzione di una Commissione parlamentare incaricata di elaborare un progetto di revisione costituzionale. La Commissione è composta da deputati e senatori, in numero uguale per ciascuna Camera, ed è presieduta dal Presidente della Camera dei deputati.

Il progetto di revisione costituzionale elaborato dalla Commissione è poi sottoposto alle Camere, che lo approvano

con una maggioranza qualificata di due terzi dei componenti di ciascuna Camera, in ogni suo articolo e nella votazione finale.

Legge costituzionale 23 settembre 1993, n. 2

Modifiche ed integrazioni agli statuti speciali per la Valle d'Aosta, per la Sardegna, per il Friuli Venezia Giulia e per il Trentino-Alto Adige

La legge costituzionale 23 settembre 1993, n. 2, ha apportato modifiche ed integrazioni agli statuti speciali per la Valle d'Aosta, la Sardegna, il Friuli-Venezia Giulia e il Trentino-Alto Adige.

Le modifiche principali riguardano i seguenti ambiti:

- Ordinamento degli enti locali: la legge costituzionale ha attribuito alle regioni a statuto speciale la competenza legislativa in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni.
- Polizia locale: la legge costituzionale ha attribuito alle regioni a statuto speciale la competenza legislativa in materia di polizia locale urbana e rurale.
- Norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica: la legge costituzionale ha modificato le disposizioni relative alle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, in modo da rafforzare la competenza delle regioni a statuto speciale in materia di agricoltura, foreste, caccia e pesca.

Legge costituzionale 29 ottobre 1993, n. 3

Modifica dell'articolo 68 della Costituzione

La legge costituzionale 29 ottobre 1993, n. 3, ha modificato la disciplina dell'immunità parlamentare riformulando l'art. 68. Il nuovo testo, tuttora vigente:

- conferma insindacabilità delle opinioni espresse e dei

voti dati dai parlamentari nell'esercizio delle loro funzioni, adottando peraltro una formulazione più ampia ("non possono essere chiamati a rispondere"), rispetto alla precedente ("non possono essere perseguiti");

- sopprime la richiesta di una previa autorizzazione della Camera di appartenenza al fine di sottoporre i parlamentari a procedimento penale; l'autorizzazione resta dunque limitata alle ipotesi di perquisizione personale o domiciliare, di arresto o di altra misura privativa della libertà personale; sono altresì soggetti ad autorizzazione le intercettazioni di conversazioni o comunicazioni e il sequestro di corrispondenza;
- esclude la necessità di richiedere l'autorizzazione qualora si tratti di dare esecuzione ad una sentenza irrevocabile di condanna, oltre che nel caso (già previsto) in cui il parlamentare sia colto nell'atto di commettere un delitto per il quale è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza.

1997

Legge costituzionale 24 gennaio 1997, n. 1

Istituzione di una Commissione parlamentare per le riforme costituzionali

La legge costituzionale 24 gennaio 1997, n. 1, ha istituito una Commissione parlamentare per le riforme costituzionali. La Commissione è composta da 70 membri, 35 per ciascuna Camera, ed è presieduta dal Presidente della Camera dei deputati.

La Commissione ha il compito di elaborare un progetto di riforma costituzionale, che sarà poi sottoposto alle Camere per l'approvazione.

1999

Legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1

Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni

La legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, ha apportato modifiche alla Costituzione italiana, in materia di elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e di autonomia statutaria delle Regioni.

Elezione diretta del Presidente della Giunta regionale

La legge costituzionale ha introdotto l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale, salvo che lo statuto regionale disponga diversamente. In precedenza, il Presidente della Giunta regionale era eletto dal Consiglio regionale.

L'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale ha avuto lo scopo di rafforzare l'autonomia delle regioni, dando ai cittadini la possibilità di scegliere direttamente il loro rappresentante.

Autonomia statutaria delle Regioni

La legge costituzionale ha previsto che le regioni possono, con i loro statuti, disciplinare ulteriori materie di loro competenza, oltre a quelle espressamente elencate dalla Costituzione.

Questa modifica ha avuto lo scopo di ampliare l'autonomia delle regioni, dando loro maggiore libertà di legiferare in materia di propria competenza.

Legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2

Inserimento dei principi del giusto processo nell'articolo

111 della Costituzione

La legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2, ha apportato modifiche alla Costituzione italiana, in materia di processo penale.

Le modifiche principali riguardano i seguenti ambiti:

- Giustizia riparativa: la legge costituzionale ha introdotto la giustizia riparativa, che è un processo che consente alla vittima di un reato di partecipare al processo e di collaborare con l'imputato per trovare una soluzione che sia soddisfacente per entrambi.
- Principi del giusto processo: la legge costituzionale ha inserito i principi del giusto processo nell'articolo 111 della Costituzione, che regola il processo penale. I principi del giusto processo sono i seguenti:
 - Contraddittorietà: il processo penale deve svolgersi nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, davanti a giudice terzo e imparziale.
 - Ragionevole durata: il processo penale deve concludersi in un tempo ragionevole.
 - Informazione dell'imputato: l'imputato deve essere informato, nel più breve tempo possibile, della natura e dei motivi dell'accusa.
 - Prova: la formazione della prova deve avvenire nel contraddittorio tra le parti.
- Protezione della persona sottoposta alle indagini: la legge costituzionale ha rafforzato la protezione della persona sottoposta alle indagini, prevedendo che la persona non può essere sottoposta a perquisizione o arresto senza autorizzazione dell'autorità giudiziaria.

2000

Legge costituzionale 17 gennaio 2000, n. 1

Modifica all'articolo 48 della Costituzione concernente l'istituzione della circoscrizione Estero per l'esercizio del

diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero

La legge costituzionale 17 gennaio 2000, n. 1, ha modificato l'articolo 48 della Costituzione, relativo al diritto di voto.

In precedenza, l'articolo 48 stabiliva che il diritto di voto era riconosciuto ai cittadini italiani che avevano raggiunto la maggiore età. La legge costituzionale del 2000 ha modificato questo articolo, introducendo la possibilità per i cittadini italiani residenti all'estero di votare per le elezioni politiche.

2001

Legge costituzionale 23 gennaio 2001, n. 1

Modifiche agli articoli 56 e 57 della Costituzione concernenti il numero dei deputati e senatori in rappresentanza degli italiani all'estero

La legge costituzionale 23 gennaio 2001, n. 1, ha apportato modifiche alla Costituzione italiana, in materia di rappresentanza dei cittadini italiani residenti all'estero.

La legge costituzionale ha modificato gli articoli 56 e 57 della Costituzione, relativi alla composizione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

- Aumento del numero dei deputati da 630 a 630, di cui 12 eletti nella circoscrizione Estero.
- Previsione che i senatori eletti per la circoscrizione Estero siano eletti dai cittadini italiani residenti all'estero.

Legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2

Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei presidenti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano

La legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2, ha apportato modifiche alla Costituzione italiana, in materia di elezione

diretta dei Presidenti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano. La legge costituzionale ha modificato gli articoli 121, 122 e 123 della Costituzione, relativi alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e Bolzano.

Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3

Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione
La legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha apportato modifiche alla Costituzione italiana, in materia di sistema istituzionale.

Le modifiche principali riguardano i seguenti ambiti:

- **Bicameralismo perfetto**
La legge costituzionale ha introdotto il bicameralismo perfetto, ovvero il principio secondo cui ogni legge deve essere approvata da entrambe le Camere del Parlamento, la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica.
- **Riforma del Senato della Repubblica**
La legge costituzionale ha ridotto il numero dei senatori da 315 a 315, di cui 207 eletti a suffragio universale e diretto e 108 eletti dai Consigli regionali.
- **Potere legislativo delle regioni**
La legge costituzionale ha rafforzato il potere legislativo delle regioni, prevedendo che le regioni possano legiferare in tutte le materie non espressamente riservate allo Stato.
- **Relazioni tra Stato e regioni**
La legge costituzionale ha introdotto nuovi meccanismi di coordinamento tra Stato e regioni, al fine di evitare conflitti di competenza.
La legge costituzionale del 2001 ha avuto lo scopo di riformare il sistema istituzionale italiano, rendendolo più efficiente e democratico.

2002

Legge costituzionale 23 ottobre 2002, n. 1

Cessazione degli effetti dei commi primo e secondo della XIII disposizione transitoria e finale della Costituzione

La legge costituzionale 23 ottobre 2002, n. 1, ha apportato modifiche alla Costituzione italiana, in materia di divieto di ricoprire cariche pubbliche per i membri e i discendenti di Casa Savoia.

La legge costituzionale ha abrogato i commi primo e secondo della XIII disposizione transitoria e finale della Costituzione, che prevedevano che i membri e i discendenti di Casa Savoia non fossero elettori e non potessero ricoprire uffici pubblici né cariche elettive.

2003

Legge costituzionale 30 maggio 2003 n. 1

Modifica dell'articolo 51 della Costituzione

La legge costituzionale 30 maggio 2003 n. 1 ha apportato modifiche alla Costituzione italiana, in materia di pari opportunità tra donne e uomini.

La legge costituzionale ha modificato l'articolo 51 della Costituzione, che regola il diritto di accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive.

In precedenza, l'articolo 51 stabiliva che il diritto di accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive era riconosciuto ai cittadini italiani senza distinzione di sesso. La legge costituzionale del 2003 ha modificato questo articolo, introducendo l'obbligo per la Repubblica di promuovere con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini.

2007

Legge costituzionale 2 ottobre 2007, n. 1

Modifica dell'articolo 27 della Costituzione, concernente l'abolizione della pena di morte

La legge costituzionale 2 ottobre 2007, n. 1, ha apportato modifiche alla Costituzione italiana, in materia di pena di morte.

In precedenza, l'articolo 27 della Costituzione stabiliva che la pena di morte era ammessa, se non nei casi previsti dalle leggi militari di guerra. La legge costituzionale del 2007 ha modificato questo articolo, abolendo completamente la pena di morte.

2012

Legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1

Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale

La legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, ha apportato modifiche alla Costituzione italiana, in materia di bilancio pubblico.

Le modifiche principali riguardano i seguenti ambiti:

- **Equilibrio dei bilanci**

La legge costituzionale ha rafforzato l'obbligo per lo Stato e per le regioni di assicurare l'equilibrio dei rispettivi bilanci.

- **Ricorso all'indebitamento**

La legge costituzionale ha limitato il ricorso all'indebitamento da parte dello Stato e delle regioni.

- **Contenuto della legge di bilancio**

La legge costituzionale ha stabilito che la legge di bilancio deve indicare le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.

2013

Legge costituzionale 7 febbraio 2013, n. 1

Modifica dell'articolo 13 dello Statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia, di cui alla legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1

La legge costituzionale 7 febbraio 2013, n. 1, ha apportato modifiche alla Costituzione italiana, in materia di elezioni regionali.

Le modifiche principali riguardano i seguenti ambiti:

- Elezione diretta dei presidenti delle regioni
La legge costituzionale ha previsto che i presidenti delle regioni siano eletti a suffragio universale e diretto.
- Riduzione del numero dei consiglieri regionali
La legge costituzionale ha ridotto il numero dei consiglieri regionali da 60 a 40 per ogni Consiglio regionale.
- Modifica del sistema elettorale
La legge costituzionale ha modificato il sistema elettorale regionale, prevedendo un sistema maggioritario a doppio turno.

Legge costituzionale 7 febbraio 2013, n. 2

Modifiche all'articolo 3 dello Statuto della Regione siciliana, in materia di riduzione dei deputati dell'Assemblea regionale siciliana. Disposizioni transitorie

La legge costituzionale 7 febbraio 2013, n. 2, ha apportato modifiche alla Costituzione italiana, in materia di composizione dell'Assemblea regionale siciliana.

La legge costituzionale ha ridotto il numero dei deputati dell'Assemblea regionale siciliana da 90 a 70.

Legge costituzionale 7 febbraio 2013, n. 3

Modifica degli articoli 15 e 16 dello Statuto speciale per la Sardegna, di cui alla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, in materia di composizione ed elezione del Consiglio regionale

La legge costituzionale 7 febbraio 2013, n. 3, ha apportato modifiche agli articoli 15 e 16 dello Statuto speciale per la Sardegna, in materia di composizione ed elezione del Consiglio regionale.

Le modifiche principali riguardano i seguenti ambiti:

- Riduzione del numero dei consiglieri regionali
La legge costituzionale ha ridotto il numero dei consiglieri regionali da 60 a 40.
- Modifica del sistema elettorale
La legge costituzionale ha modificato il sistema elettorale regionale, prevedendo un sistema maggioritario a doppio turno.

2016

Legge costituzionale 28 luglio 2016, n. 1

Modifiche allo Statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia, di cui alla legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, in materia di enti locali, di elettorato passivo alle elezioni regionali e di iniziativa legislativa popolare

La legge costituzionale 28 luglio 2016, n. 1 modifica lo Statuto speciale della regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, adottato con legge costituzionale n. 1 del 1963 (A.C. 3224-B cost, approvata, in seconda deliberazione, dal Senato, già approvata, in prima deliberazione, dal Senato e dalla Camera). Il provvedimento interviene sui seguenti aspetti: soppressione delle province e conseguenti modifiche dell'assetto istituzionale (articoli 2-4 e 7-12); abbassamento da 25 a 18 anni del limite di età per poter essere eletti consigliere regionale (articolo 5); diminuzione, da 15 mila a 5 mila, del numero di firme necessarie per l'iniziativa

legislativa popolare (articolo 6). La proposta, inoltre, modifica l'articolo 2 dello Statuto concernente la definizione e l'articolazione del territorio regionale (articolo 1).

2017

Legge costituzionale 4 dicembre 2017, n. 1

Modifiche allo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol in materia di tutela della minoranza linguistica ladina

La legge costituzionale 4 dicembre 2017, n. 1, ha apportato modifiche alla

Costituzione italiana, in materia di tutela delle minoranze linguistiche.

Le modifiche principali riguardano i seguenti ambiti:

- Tutela delle minoranze linguistiche ladine, mochene e cimbre

La legge costituzionale ha previsto che le regioni Trentino-Alto Adige/Südtirol, Veneto e Trentino possano disciplinare, in attuazione dei principi generali stabiliti dalla Costituzione, la tutela delle minoranze linguistiche ladine, mochene e cimbre.

- Modifica dell'articolo 6 della Costituzione

La legge costituzionale ha modificato l'articolo 6 della Costituzione, relativo alla tutela delle minoranze linguistiche, per prevedere che le minoranze linguistiche siano tutelate "con apposite norme".

2020

Legge costituzionale 19 ottobre 2020, n. 1

Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari

La legge costituzionale 19 ottobre 2020, n. 1, ha apportato modifiche alla Costituzione italiana, in materia di riduzione

del numero dei parlamentari.

Le modifiche principali riguardano i seguenti ambiti:

- Riduzione del numero dei parlamentari

La legge costituzionale ha ridotto il numero dei parlamentari da 945 a 600, di cui 400 alla Camera dei deputati e 200 al Senato della Repubblica.

- Modifica dell'articolo 56 della Costituzione

La legge costituzionale ha modificato l'articolo 56 della Costituzione, relativo al numero dei parlamentari, per prevedere che il numero dei deputati sia di 400 e il numero dei senatori sia di 200.

2021

Legge costituzionale 18 ottobre 2021, n. 1

Modifica all'articolo 58 della Costituzione, in materia di elettorato per l'elezione del Senato della Repubblica

La legge costituzionale 18 ottobre 2021, n. 1, ha modificato l'articolo 58 della Costituzione, in materia di elettorato per l'elezione del Senato della Repubblica.

In particolare, la legge ha soppresso le parole “dagli elettori che hanno superato il venticinquesimo anno di età”, in modo da ridurre il limite di età per gli elettori del Senato da 25 a 18 anni.

La riforma è entrata in vigore il 4 novembre 2021, e ha reso i diciottenni aventi diritto di voto anche per le elezioni del Senato.

La riforma è stata approvata dal Parlamento con 338 voti a favore, 34 contrari e 1 astenuto.

2022

Legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1

Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente

La legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, ha apportato modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione, in materia di tutela dell'ambiente.

In particolare, l'articolo 9, che tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione, è stato integrato con un nuovo comma che riconosce la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. Inoltre, la legge ha previsto che la legge dello Stato disciplini i modi e le forme di tutela degli animali.

L'articolo 41, che disciplina l'iniziativa economica privata, è stato modificato in due punti. Innanzitutto, al secondo comma, dopo la parola "danno" sono state inserite le seguenti: "alla salute, all'ambiente,". In secondo luogo, al terzo comma sono state aggiunte, in fine, le seguenti parole: "e ambientali".

Legge costituzionale 7 novembre 2022, n. 2

Modifica all'articolo 119 della Costituzione, concernente il riconoscimento delle peculiarità delle Isole e il superamento degli svantaggi derivanti dall'insularità.

La Legge Costituzionale 7 novembre 2022, n. 2, ha modificato l'articolo 119 della Costituzione italiana, introducendo un riconoscimento delle peculiarità delle Isole e un impegno a superare gli svantaggi derivanti dall'insularità.

In particolare, la modifica ha aggiunto al quinto comma dell'articolo 119 il seguente periodo:

"La Repubblica riconosce le peculiarità delle Isole e promuove le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità."

2023

Legge costituzionale 26 settembre 2023 n.1

Modifica all'articolo 33 della Costituzione, in materia di attività sportiva.

La legge costituzionale 26 settembre 2023 n.1 ha modificato l'articolo 33 della Costituzione italiana, che disciplina il diritto allo sport, aggiungendo nuovo comma, che recita:

“La Repubblica riconosce il valore educativo, sociale e di promozione del benessere psicofisico dell'attività sportiva in tutte le sue forme.”

Ulteriori proposte di riforme Costituzionali

Commissione Bozzi (IX legislatura 1983-1987)

La Commissione parlamentare bicamerale non formalizzò una propria proposta di revisione costituzionale, ma formulò alcune proposte. Tra le ipotesi, vi era la previsione di un deputato ogni 110.000 abitanti, di un senatore ogni 200.000, in modo che la composizione di Camera e Senato sarebbe risultata, a quel tempo, di 514 deputati e 282 senatori. Un'altra proposta prevedeva una determinazione numerica pari, almeno per la Camera dei deputati, alla media della composizione delle “Camere basse” di Italia, Francia, Gran Bretagna, Germania, ipotizzando, quindi, 480-500 membri della Camera e 240-250 del Senato.

Commissione De Mita-Iotti (XI legislatura 1992-1994).

La Commissione bicamerale per le riforme istituzionali non propose alcuna modifica degli articoli 56 e 57 della Costituzione.

Commissione D'Alema (XIII legislatura)

La Commissione bicamerale per le riforme istituzionali ha esaminò un progetto che prevedeva una riduzione dei parlamentari, adottando una tecnica costituzionale che rinviava alla legge ordinaria, segnatamente alla legge elettorale, la determinazione del numero dei parlamentari. La Commissione si orientò per un numero flessibile per la Camera dei deputati, compreso tra un minimo e un massimo fissati in Costituzione (tra 400 e 500 deputati), mentre restava fisso il numero dei senatori, 200 membri elettivi).

Disegno di legge costituzionale A.S. n. 2544-D c.d. Calderoli (XIV legislatura 20012006)

Il Parlamento approvò in duplice deliberazione il disegno di legge che prevedeva una Camera composta da 518 deputati (elettivi) e un Senato composto da 252 senatori. Tale legge di revisione costituzionale fu sottoposta, ai sensi dell'articolo 138, terzo comma della Costituzione, a referendum, il quale si svolse il 25-26 giugno 2006 e non la approvò. Pertanto la revisione costituzionale non giunse a compimento.

Bozza Violante A. C. n. 553 e abbinati-A (XV legislatura 2006-2008)

La Commissione Affari Costituzionali della Camera dei deputati approvò un testo unificato che prevedeva un numero di deputati pari a 512. Per il Senato era prevista una elezione di secondo grado (salvo 6 senatori eletti nella circoscrizione Estero), in cui i Consigli regionali (con voto limitato al loro interno) ed i Consigli delle autonomie locali (tra i componenti dei Consigli dei Comuni, delle Province e delle Città autonome) eleggessero ciascuno un numero di senatori,

predeterminato sulla base della popolosità della Regione. Ne sarebbe conseguito un Senato di 186 componenti. Il progetto non fu approvato, neanche alla Camera dei deputati, anche in considerazione dell'anticipata cessazione della legislatura.

Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali (XVII legislatura 2013-2018)

Il Gruppo di lavoro, istituito nel 2013 dal Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano, era composto dal Senatore Mario Mauro, dal Professor Valerio Onida, dal Senatore Gaetano Quagliariello, dall'On. Luciano Violante, con l'obiettivo di formulare proposte programmatiche di riforma. Nella premessa della Relazione finale si evidenzia che: "Per superare la crisi politica, economica e sociale la Commissione unanime ritiene necessari interventi, i cui punti principali sono stati così individuati Il rafforzamento del Parlamento attraverso la riduzione del numero dei parlamentari, il superamento del bicameralismo paritario, una più completa regolazione dei processi di produzione normativa e, in particolare, una più rigorosa disciplina della decretazione di urgenza". La Relazione finale nella parte relativa al Parlamento si occupa della riduzione del numero dei parlamentari: "Per la riduzione del numero dei deputati si considera la proposta del Rapporto redatto dal Gruppo di lavoro sui temi istituzionali istituito dal Presidente della Repubblica di un deputato ogni 125.000 abitanti, per un totale di 480 deputati senza escludere criteri più restrittivi. Per i senatori si considera un numero non inferiore a 150 né superiore ai 200".

Disegno di legge costituzionale Renzi-Boschi (XVII legislatura 2013-2018).

L'8 aprile 2014 il Governo presentò al Senato il disegno di

legge recante “Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione” (S. 1429). Una delle misure della riforma costituzionale riguardava la riduzione del numero dei parlamentari, per ricondurlo ai livelli degli altri grandi Paesi europei. Il

4 dicembre 2016 il referendum popolare confermativo del testo di legge costituzionale, approvata dal Parlamento il 12 aprile 2016, ha dato esito negativo

Il modello di premeriato nello stato di Israele

A seguito di un prolungato periodo di paralisi politica e frammentazione partitica durante gli anni Ottanta, nel marzo 1992 il parlamento israeliano la Knesset adottò un nuovo e originale sistema consistente nell'elezione diretta del Premier in contemporanea con l'elezione del parlamento e nel mantenimento del legame fiduciario tra legislatore e governo¹.

Con l'istituzione dell'elezione diretta del Premier si sperava di ottenere gli stessi risultati che un sistema elettorale meno proporzionale avrebbe in generale dovuto produrre e cioè:

1. Rafforzamento della legittimità del Premier attraverso un mandato popolare diretto;
2. Creazione di governi autorevoli e capaci di guidare il paese per l'intera durata della legislatura;
3. Sanzione di ogni cambio di governo attraverso il voto;
4. Riduzione del numero dei partiti;
5. Ridimensionamento del potenziale di ricatto delle formazioni politiche minori sia nel processo di formazione dei governi che nella distribuzione delle risorse nazionali.

La nuova riforma elettorale fallì il suo obiettivo e fu mantenuta solo per tre elezioni (1996, 1999 e 2001) prima di essere abrogata in quanto considerato causa di una maggiore frammentazione partitica e maggior instabilità politica: in altre parole, **il sistema avrebbe prodotto gli effetti opposti a quelli desiderati.**

È stato quindi sostituito da una forma razionalizzata di

parlamentarismo caratterizzata dall'introduzione dell'istituto della sfiducia costruttiva.

L'elezione diretta del Premier non ha prodotto gli effetti auspicati di rafforzamento della leadership governativa e di riduzione della frammentazione partitica.

Al contrario, essendo innestata su un sistema elettorale che è rimasto proporzionale, ed in assenza di un collegamento formale tra scelta per il Premier e voto per il parlamento, la riforma ha incentivato il voto disgiunto invece che produrre un effetto di trascinamento del primo voto sul secondo.

La dinamica risultante dall'inopinata interazione tra le due scelte elettorali ha quindi disincentivato il voto strategico sul versante parlamentare, favorendo le formazioni politiche minori e poli periferiche al sistema, facilitando la frammentazione partitica e incoraggiando quindi l'instabilità governativa risultante dalla necessaria composizione di eterogenee coalizioni.

Il costo di mantenimento della compagine governativa è aumentato di conseguenza, dovendo il Premier distribuire pagamenti laterali ai vari partners di coalizione nell'affannoso tentativo di conservare la coalizione e la propria carica.

A causa dei cambiati equilibri nel sistema partitico e istituzionale entrambi prodotti della riforma il Premier israeliano si è trovato costretto a concentrare i suoi sforzi su una strategia di sopravvivenza politica, la quale era per altro condannata dall'inizio a fallire a causa della natura stessa del nuovo sistema istituzionale.

Infatti, il sistema ha dotato il Premier di una forte legittimazione derivata dal mandato popolare, ma lo ha reso debole a causa delle logiche di coalizione prodotte dall'aumentata ingovernabilità della Knesset, a sua volta risultato del meccanismo elettorale vigente.

La risultante combinazione di forte legittimazione popolare, ma debole incisività nell'attuazione dell'agenda programmatica del primo ministro a causa delle difficoltà prodotte dalla difficile gestione delle coalizioni ha trovato espressione in **governi deboli e inefficaci**, solamente intenti a sopravvivere senza speranza di superare ostacoli posti dall'attuazione di politiche economiche o scelte diplomatiche di rilievo.

Nei cinque anni di elezione diretta, sotto tre primi ministri di fede politica diversa, si è verificato lo stesso fenomeno: Le pressioni di partners di coalizione con agende politiche opposte hanno prodotto politiche prive di coerenza.

In questa situazione in cui un Premier forte dell'investitura popolare era regolarmente smentito dalle logiche parlamentari e di coalizione, il Premier doveva scegliere tra la sopravvivenza al potere garantita dalla non decisione, o dalle scelte politiche che sarebbero costate il sostegno dei vari partiti di governo, con il risultato di perdere rapidamente la maggioranza parlamentare ottenuta dopo l'elezione e indispensabile per rimanere al potere.

In ogni caso, la delusione delle forti aspettative popolari gli sarebbe poi costata la rielezione.

L'unica via d'uscita per un Premier desideroso di portare a termine il proprio programma era dunque di basarsi su rapidi successi politici che, in mancanza di approvazione da parte del parlamento, si potevano sempre portare all'approvazione diretta del popolo mediante frequenti elezioni anticipate da utilizzare in maniera plebiscitaria in modalità di referendum. Non solo questa alternativa è fondamentalmente aliena ai principi di governo parlamentare, ma non ha garantito il successo o la stabilità politica che la riforma doveva procurare. D'altro canto, la mancata realizzazione delle promesse fatte in campagna elettorale ha trasformato immediatamente le elezioni in

sconfitte del primo ministro uscente piuttosto che in vittorie dello sfidante.

Un'ultima considerazione va fatta in merito alle cause del fallimento del sistema. La logica dell'elezione diretta era di imporre un andamento centripeto alla competizione elettorale, moderando così le politiche dei candidati ma anche lo scenario politico in parlamento attraverso l'auspicato effetto di trascinamento sul voto per i partiti.

In realtà la dinamica che si è imposta è stata contraria: la logica proporzionale del voto parlamentare, aggravata dalla possibilità del voto disgiunto, **ha creato un andamento centrifugo che ha favorito partiti politici alla periferia estrema del sistema.** La loro inevitabile inclusione nelle coalizioni ha fatto sì che, in ultima analisi, la caduta del Premier e la sua conseguente sconfitta alle urne sia stata prodotta non dalla perdita del centro, ma dal tentativo di mantenerlo a tutti i costi: Netanyahu ha perso il sostegno parlamentare dei partiti allorchè firmò gli accordi di Wye Plantation sostenuti dalla sinistra all'opposizione e dall'ala moderata del suo governo.

Per contro, Barak ha perso il sostegno dell'elettorato arabo e della sinistra per la risposta del suo governo e dell'apparato di sicurezza all'Intifada palestinese iniziata nel settembre 2000.

L'elezione diretta ha creato forti aspettative di leadership autorevole ed efficace. Il sistema aveva peraltro deficienze e contraddizioni strutturali che lo hanno condannato al fallimento, specialmente perché il governo si ritrovato ad operare in un ambiente politico saturo di veti incrociati e interessi irrinconciliabili che il sistema ha condannato a convivere all'interno della stessa coalizione di governo.

¹ Legge Fondamentale: Il Governo (1992)



L'ASSOCIAZIONE EX PARLAMENTARI DELLA REPUBBLICA

COSTITUZIONE PARLAMENTO DEMOCRAZIA

SALA DELLA LUPA
PALAZZO MONTECITORIO
14 MARZO 2024

ATTI DELLA "TAVOLA ROTONDA"

Tavola rotonda 14 MARZO 2024
Sala della Lupa, Palazzo Montecitorio

Indice

Presentazione

Giuseppe Gargani

Tavola Rotonda

Paola Balducci

Francesco Verderami

Giuseppe Gargani

Fausto Bertinotti

Francesco Saverio Marini

Massimo Villone

Luigi Zanda

Antonello Falomi

Enzo Palumbo

Giuseppe Gargani

Presentazione

Un convegno per difendere la Costituzione e la democrazia.

Costituzione, Parlamento e Democrazia. Questo il titolo del 2° convegno organizzato dall'Associazione ex parlamentari che si è svolto a Roma nel marzo scorso. Un convegno importante e di qualità che ha riunito politici, intellettuali ed esperti del settore. Ma, soprattutto, un convegno che ha evidenziato i rischi e le opportunità di una riforma costituzionale ed istituzionale che restano al centro del dibattito politico e culturale nel nostro paese.

Un confronto, ricco di spunti e di approfondimenti utili per le forze politiche che affrontano in Parlamento il testo della riforma presentato dal Governo e che conferma anche il ruolo protagonista dell'Associazione degli ex parlamentari della Repubblica nel contesto politico italiano. Perché la politica, nel suo complesso, può recuperare un ruolo e una funzione se riesce anche a riscoprire le ragioni fondanti e costitutive della nostra repubblica democratica.

Sotto questo versante, persiste uno stretto legame tra il rispetto della Costituzione, la valorizzazione del Parlamento e la difesa della democrazia. Un legame che, in sé, rappresenta il cuore pulsante della democrazia nel nostro paese. Infatti esaltare la centralità del Parlamento significa anche valorizzare il pluralismo sociale, culturale e politico. Come, del resto, rispettare il dettato dei padri costituenti è sinonimo di significare salvaguardia alla democrazia come l'abbiamo conosciuta e sperimentata dal secondo dopoguerra in poi.

Il convegno che abbiamo promosso nei mesi scorsi è partito

da questi caposaldi per avviare e proseguire un confronto di merito sul progetto di riforma avanzato dal Ministro Casellati. Un approfondimento scevro da qualsiasi pregiudiziale politica e, men che meno, di schieramento. Ma, al contrario, un dibattito laico che pone al centro dell'attenzione i contenuti riconducibili alla riforma e alle opportune, e necessarie, modifiche che si dovranno introdurre per continuare a garantire la fedeltà ai valori e ai principi della nostra Carta Costituzionale. E' indubbio che quando si parla di forma di governo, di riscrittura del ruolo delle nostre istituzioni, della funzione del Parlamento, della elezione del Premier e di una nuova riforma elettorale per i Deputati e i Senatori, è evidente che si rivedono aspetti importanti e, forse, decisivi per il profilo e il futuro del nostro impianto democratico e costituzionale.

L'approfondimento che abbiamo avviato come Associazione degli ex parlamentari vuole coltivare questo obiettivo. Ovvero, confrontarsi sul merito delle proposte al centro del dibattito con una unica bussola di riferimento: la difesa della Costituzione e, al contempo, la salvaguardia della qualità della democrazia. Sono, questi, i due aspetti decisivi che continuano ad orientare la nostra azione politica e culturale, e con questi criteri continueremo a discutere e a confrontarci sulla riforma delle nostre istituzioni, come questo convegno ha confermato con autorevoli e qualificati interventi.

Giuseppe Gargani

Paola Balducci

Avvocato e Vice Presidente dell'Associazione ex Parlamentari della Repubblica

Buonasera a tutti. Vi sono dei ringraziamenti da fare, non obbligatori, ma di grande gioia. Ringrazio il Presidente Fontana. Ringrazio per questa meravigliosa ospitalità in questo stupendo luogo, che ha ospitato molti di noi nel corso degli anni.

La Sala della Lupa è un ricordo di tante delle nostre vite. È un'emozione essere qui con voi ed è importante oggi essere qui per confrontarsi sulle riforme istituzionali in corso, a partire da quella sul cosiddetto "premierato".

Saluto tutti gli onorevoli che interverranno: l'onorevole Bertinotti, non so se l'onorevole Fini verrà, se è presente, ma lo ringraziamo comunque, Villone e Zanda.

Innanzitutto, voglio ringraziare il bravissimo giornalista Giuseppe Verderami, a cui tra breve cederò la parola e il professor Francesco Marini, che conosco da tanti anni ed è innanzitutto un amico. Sono onorata del mio ruolo in questa conferenza, anche se sono l'unica donna e oggi giorno, purtroppo, appare quasi che le donne non debbano mai avere ruoli quando vi sono dei consessi e dei contesti. Cortesemente, dirò due parole. Ringrazio per la presenza il mio amico Marini, professore universitario di grande qualità ed esperienza, che su questi temi ci dirà cose molto importanti.

Una premessa maggiore. Qui diamo voce all'Associazione ex parlamentari, a cui io mi sono iscritta da pochissimo perché non nascondo che credessi fino a un certo punto nel fatto che un'associazione potesse avere un ruolo in questa società così complessa e così variegata. Invece, grazie al

Presidente che ha presieduto questa associazione e ora al nostro amico Presidente, che mi siede accanto, vedo che abbiamo molte cose da fare.

Una seconda premessa importante. Abbiamo organizzato questo convegno con l'auspicio di farne altri. Ne faremo uno sulle donne in Costituzione, i temi di cui trattare sono tantissimi, ma, attenzione, nessuno di noi ha intenzione di sostituirsi al Parlamento attuale. Questo non è né il compito né il ruolo che ci siamo preposti nelle nostre riunioni.

Spero che la nostra associazione aumenti ancora di più numericamente a livello di soci. Questa associazione vede la presenza di uomini e donne che appartengono a tutti i contesti politici e che possono dare un contributo costruttivo accanto alle riforme. Questo è il nostro ruolo: noi saremo sempre accanto alle riforme che verranno proposte e discusse in Parlamento.

Caro Presidente, devo dire qualche parola riguardo a quello che è il nostro Parlamento e a quella che è l'idea che avevano i nostri Padri costituenti e le nostre Madri costituenti. Da donna mi preme sottolinearlo, in quanto spesso non viene adeguatamente ricordato: erano ventuno le donne che hanno fatto parte della nostra Costituzione ed erano nell'Assemblea costituente.

Ebbene, che cos'è avvenuto di questo grande progetto che esce dopo la fine di questa guerra incredibile? Una Costituzione straordinaria, che, purtroppo, negli anni è stata modificata, sicuramente non in meglio. Credo che una Carta costituzionale come la nostra sia e sia stata veramente la luce per tanti altri ordinamenti.

Arrivo subito alle conclusioni. Che cosa è accaduto? Una separazione. Abbiamo avuto una Carta costituzionale straordinaria, dove il ruolo di guida era quello dell'Assemblea parlamentare, del Parlamento. Udite-udite: dal 1994 in poi, con la modifica del sistema elettorale, che a poco a poco è

arrivato alla forma odierna, abbiamo un Parlamento in cui le persone – mi dispiace dirlo, ho il coraggio di dirlo, e lo ripeto – non vengono assolutamente elette secondo la logica dei nostri Padri e delle nostre Madri costituenti, ma, al contrario, sono molto spesso nominate. Questo fa venir meno il ruolo del Parlamento, assolutamente centrale e importantissimo per tutte le riforme.

Prima conseguenza: l'eccesso del potere del Governo; quindi una supplenza del Governo anche rispetto agli altri poteri, attraverso strumenti quali decretazioni d'urgenza e voti di fiducia.

A me, però, quello che interessa è che i cittadini sono disamorati, perché non si sentono rappresentati. Lo scopo di tutto quello che faremo è far ritornare e dare nuovamente voce al Parlamento, auspicando, al di là delle riforme in atto, sulle quali vigileremo, una vera riforma elettorale che riporti finalmente nuovamente i cittadini ad essere protagonisti.

Esemplificativi della situazione sono i risultati elettorali: tanti astenuti, tante persone che non hanno più interesse nell'esprimere il proprio voto. Ci sarà un perché. E io credo che il vero "perché" derivi da queste continue modifiche delle riforme elettorali, che hanno portato a far sì che vi sia una separazione enorme tra il cittadino, che il costituente vuole come protagonista (pensiamo agli articoli 1, 2 e 3 della Carta costituzionale), e quello che avviene quando nelle tornate elettorali, ahimè, le votazioni e le elezioni derivano, magari, da scelte fatte nelle camere dove si riuniscono i rappresentanti dei vari partiti. Da ciò, i cittadini non possono scegliere coloro che meritano, e che possono rappresentare i propri elettori.

Mi fermo qui. Do subito la parola al Presidente Gargani. Credo che le mie frasi siano condivise da tutti, specialmente in questo contesto, quello della Camera dei deputati.

Passo la parola al Presidente Gargani. Dopodiché, daremo

inizio ai lavori. Grazie a Verderami, che modererà questo dialogo tra tutti i nostri amici che intervengono. Potremo, alla fine di questa iniziativa, avere risposte che potranno servirci e saranno utili alla continuazione del nostro percorso.

Grazie a tutti.

Francesco Verderami

Editorialista del Corriere della Sera

Buonasera. Circa sessant'anni fa, in televisione, durante Carosello, appariva una pubblicità.

Era un cartone animato. Riguardava un piccolo animaletto che veniva inseguito da Gatto Silvestro, finché saliva su un barattolo di piselli. La pubblicità diceva: “No, su De Rica non si può”. E così il canarino era salvo. “Su De Rica non si può” è sempre stata la parola d'ordine rispetto all'idea di una modifica della Costituzione.

Voglio introdurre il dibattito in questo modo anche per fare la parte dell'avvocato del diavolo. La nostra Carta, di cui io sono figlio, perché sono fortunatamente nato in democrazia, era considerata – ed è considerata – intangibile, intoccabile, inviolabile, tranne essere stata violata, con effetti deleteri, per due volte da coloro i quali considerano la Costituzione la Carta più bella del mondo, stravolgendo gli equilibri istituzionali e il corretto svolgimento delle loro funzioni.

Un'ultima considerazione. Da più di trent'anni sono giornalista parlamentare, mi onoro di essere giornalista parlamentare. Considero questa la casa degli italiani. Anche qui, però, va sfatato un mito, cioè che il Parlamento ha perso la sua centralità. Ero giovanissimo quando sono entrato qui alla Camera. Ricordo nitidamente che non era il Parlamento a decidere, ma tre Palazzi: quello a Piazza del Gesù, quello a Botteghe Oscure e quello a Via del Corso. Di conseguenza, venivano portate in Parlamento decisioni prese in luoghi diversi.

Il punto, secondo me importante, è che, se la Costituzione va cambiata, ha bisogno di equilibri. Abbiamo visto che cosa

possono produrre le modifiche, che furono apportate semplicemente con un approccio populista in tempi passati e in uno più recente. Per esempio, il taglio del numero dei parlamentari, che sta provocando gravi problemi al lavoro delle Camere.

La seconda considerazione che mi viene da fare è questa: se è necessario, e lo sentiremo dagli ospiti, aggiornare la Costituzione per adeguarci al ritmo dei tempi,

tempi che sono complessi per i loro problemi al tempo stesso, però, richiedono una velocità di azione, altrimenti scavalcano le società e mettono in crisi quello che più ci sta a cuore, ossia la democrazia.

Ringrazio, naturalmente, l'Associazione degli ex parlamentari per l'invito e cedo subito la parola all'onorevole Giuseppe Gargani.

Giuseppe Gargani

Presidente dell'Associazione ex Parlamentari della Repubblica

Non intendo svolgere una relazione, ma fare alcune riflessioni molto brevi e qualche provocazione ai presenti a questo dibattito che sono qualificati sul piano politico e scientifico per dir dirci una parola chiara sull'argomento così importante per l'avvenire del nostro paese. L'Associazione, che ho l'onore di presiedere, non pretende naturalmente di sostituirsi al Parlamento ma ritiene, per lunga esperienza dei suoi soci, sia suo dovere animare il dibattito, esprimere le proprie idee e sottolineare le perplessità sul progetto di riforma costituzionale presentato dal Governo. L'Associazione comprende appartenenti a diversi partiti, quindi ha in sé un pluralismo culturale che va rispettato fino in fondo. Siamo stati "rappresentanti" del Paese, abbiamo vissuto in questo Parlamento, qualcuno, come me, ha un concetto sacrale di questa istituzione. Come ci ha detto Verderami, la centralità del Parlamento è messa in discussione e noi chiediamo, quindi, di partecipare al grande dibattito che ci dovrà pur essere in Parlamento e nel paese. Spiego anche le ragioni per cui oggi ci abbiamo ritenuto di organizzare questo incontro. Abbiamo fatto un convegno il 12 dicembre nella sala dei gruppi parlamentari con una grande partecipazione che forse ha impedito un dibattito a più voci. In quell'occasione speravamo nella presenza del professor Francesco Marini, che oggi è qui con noi. Vogliamo che ci sia in tutta Italia un serrato dibattito per una riforma costituzionale che modifica la Costituzione. C'è bisogno di un grande dibattito, non comizi, riunioni ristrette in tutte le Regioni, come le faremo per informare i cittadini.

Chi ha esperienza del passato ha idea di come era il Parlamento prima e del valore della democrazia rappresentativa. È per questo che abbiamo chiesto agli ex Presidenti del Parlamento, il 12 dicembre, di avere un confronto tra di loro, che hanno avuto una particolare esperienza per aver guidato le Assemblee per vari anni. Il dibattito che vi è stato il 12 dicembre comprendeva due relazioni di Cesare Mirabelli e di Enzo Cheli, che erano un viatico per poter iniziare un confronto, che forse non è stato puntuale a più voci. Oggi, in maniera più ristretta, in una sala più piccola è necessario confrontarci e approfondire, soprattutto con il prof. Marini, i temi in discussione li vogliamo approfondire senza assumere da parte nostra posizioni.

Ognuno di noi, soprattutto i cultori del diritto, e io mi ritengo un cultore del diritto, ha delle idee, ma vorrei fare una precisazione in maniera formale, e che l'avevo già detto a dicembre. Io parlo a nome dell'Associazione, della vecchia Associazione, e dico "vecchia", ma solo nel senso di Associazione che comprende i parlamentari che hanno preceduto gli attuali. Antonello Falomi, che mi ha preceduto in questo impegno, sa bene qual è il nostro ruolo, da Gerardo Bianco in poi: è quello di trovare una sintesi tra le diverse culture, le diverse appartenenze del nostro mondo associativo.

Vorrei dunque fare due riflessioni che sono forse, come ho detto, due provocazioni. A Napoli, la scorsa settimana, abbiamo fatto un convegno dove si è sviluppato il primo grande dibattito. Vorrei ripetere quello che ho detto a Napoli. È un mio giudizio personale. Quando vado a Napoli ho sempre un po' di commozione, come forse ognuno di noi quando torna nella città dove si è laureato. L'università di Napoli era al "Rettifilo", sono passato per quella via e mi sono ricordato che il maestro del diritto civile, Cariota Ferrara,

che ha scritto quel monumento che tutti i giuristi hanno studiato e letto “Il negozio giuridico”, durante le lezioni ci diceva sempre che le riforme (civili o penali) in uno Stato non si possono fare, se non quando c’è una pace sociale. Questo è stato un messaggio che mi ha guidato nell’azione parlamentare come legislatore. Il periodo che attraversiamo, forse, è il più violento sul piano sociale; non solo c’è una difficoltà interna al nostro paese, non c’è una pace sociale, non c’è una solidarietà (come c’era negli anni passati), non c’è una cultura unificante, non c’è un comune sentire. Per cui, cercare di fare una riforma che può modificare la Costituzione credo sia un atto avventato.

Nei periodi di crisi e di grandi tensioni sociali, con una marcata differenza tra ceti sociali, come quello che stiamo attraversando, a cui si aggiunge la crisi della legge, la incertezza della norma, è difficile operare riforme di sistema: il mondo è dilaniato da contrasti e guerre ed è quindi pericoloso delegare ad un solo il potere di decidere.

Le leggi, per il passato, duravano decenni perché rappresentavano il comune sentire, un punto di equilibrio di fenomeni complessi della società che il legislatore riusciva a fotografare e rappresentare. Oggi le leggi risultano settoriali, corporative e proprio per questo hanno un valore “provvisorio”. Questo per sottolineare che quando vi sono le emergenze che determinano fibrillazioni, contrasti e scontri nella comunità civile, non è opportuno procedere con riforme strutturali.

Quando con una revisione legislativa si vuol toccare un equilibrio consolidato bisogna individuarne e indicarne un altro che sia coerente con l’architettura complessiva.

D’altra parte c’è un argomento importante che desta preoccupazione: il professore Andrea Manzella, che tutti conoscete, ha scritto un piccolo saggio nel quale mette in luce il rischio per le varie forme di interferenza prodotte dalle

nuove tecnologie che possono condizionare le elezioni. Qual è il suo ragionamento che, per la verità, condivido. L'”agorà” è superata da duemila anni. Il portato della democrazia diretta è superato dalla democrazia rappresentativa. Si è lottato per tanti anni, per cui si è consolidata la democrazia rappresentativa. Noi siamo figli di questa democrazia rappresentativa, che è difficile superare.

Per cui, immaginare di dare carta bianca all'elettore per farlo contare di più, credo sia fuori luogo. Non è storico. È antistorico. Soprattutto in un momento in cui, ripeto, non c'è la pace sociale, c'è una difficoltà mondiale, e modificare, come dice Giuliano Amato, solo una rotellina dell'orologio, si rischia il mancato funzionamento delle altre. Ci dobbiamo porre questo problema.

Per questa ragione, l'Associazione condivide con me che c'è bisogno di un grande dibattito nel Paese, per evitare che, ove ci dovesse essere il referendum, dopo il voto del Parlamento, ci sia una scarsa informazione, il che può avvenire anche attraverso questi incontri che noi sollecitiamo.

Vi riporto un'esperienza mia personale, che tra l'altro è molto indicativa e Paola Balducci ve lo può confermare. Nel 1988 io ero Presidente della Commissione Giustizia e i partiti avevano deciso di modificare il Codice di procedura penale: un lungo dibattito anomalo, non realistico. Vassalli insisteva per la profonda modifica del Codice di procedura penale, la sua idea di Codice di procedura penale, che il Parlamento ha approvato e che oggi fa acqua da tutte le parti, è stato tartassato dalla Corte costituzionale e da varie interpretazioni dei magistrati. Il processo penale è in crisi, perché tra l'altro il processo accusatorio è in crisi anche in Inghilterra, e altrove. Noi abbiamo mutuato una cultura della procedura superata, ma che già non si condivideva, per la quale non c'era un comune sentire giuridico per rendere valida una riforma così importante.

Prendiamo atto che tutta la cultura costituzionale del nostro Paese ha serie perplessità su una riforma che sconvolge l'architettura costituzionale e quindi non vi è un comune sentire che consentirebbe una modifica costituzionale.

Noi come Associazione siamo molto preoccupati perché al di là delle intenzioni dei proponenti, vi può essere davvero una crisi istituzionale, un rapporto anomalo tra i poteri e una definitiva alterazione della funzione del Parlamento. Ci sono conseguenze che oggi non si possono prevedere. Naturalmente, le intenzioni sono buone. Non faccio il processo alle intenzioni, ma credo vi sia una difficoltà nel poter intervenire in un momento come questo.

È una sorta di pregiudiziale e pongo due o tre domande. Si parla di riforma per la stabilità del Governo. Su questo ho idee molto precise. Anche i costituzionalisti di rilievo a volte invocano questa stabilità del Governo. Io ho litigato, negli anni giovanili, con un grande costituzionalista, che si chiamava Leopoldo Elia, che tutti conosciamo. Elia era molto impegnato e fissato sulla stabilità del Governo da garantire con una legge. La stabilità del Governo è un fatto politico. Non può avvenire per legge e nemmeno per legge costituzionale. Anzi, ancor meno per legge costituzionale.

Faccio due esempi, uno positivo e l'altro negativo. Anni fa – i più anziani se lo ricorderanno – Moro si dimise perché il Parlamento non aveva approvato una norma di bilancio. Pomicino, che saluto, se lo ricorderà. Per una postazione in bilancio di solo 80 milioni di vecchie lire si dimise! Per rispetto del Parlamento. Non era, ovviamente, obbligato. Per il rapporto che c'era tra Governo e Parlamento, dove il Parlamento controllava il Governo, Moro, nella sua alta sensibilità, si dimise. Questa era l'idea istituzionale e costituzionale.

Vi faccio l'esempio al contrario, per dimostrare che non c'è

bisogno della legge. Lo dico senza valutazione politica. Quando a giugno scorso il Vicepresidente del Consiglio ha fatto una riunione di tutti i partiti dell'estrema destra europea, gli antieuropei, il Presidente del Consiglio non ha ritenuto di fare la crisi per un dissenso così palese sull'orientamento del Governo. Nella Prima Repubblica sarebbero avvenute dieci crisi. La stabilità quindi dipende dalla cosiddetta "volontà politica". Quindi, non c'è bisogno di scomodare la Costituzione per avere la stabilità.

L'altra parte il governo Meloni ha il programma di durare 5 anni e solo uno sconvolgimento politico può impedirlo!

Noi lo abbiamo studiato nei libri, nella mia gioventù, e anche oltre la gioventù, nei manuali di Diritto costituzionale che spiegavano che l'Assemblea costituente aveva privilegiato il Parlamento, per ragioni che ben conoscete, il fascismo, il dopoguerra, la resistenza. Quindi, nel disegno della Costituente, il Governo era debole. Oggi, patologicamente, il Governo è mille volte più forte. Il Governo controlla il Parlamento e questa è la patologia che si può aggravare. Questa è una disfunzione e una anomalia ed è un interrogativo che pongo soprattutto al professor Marini, perché si venga fuori da un equivoco, si espliciti questa discussione, in modo che ci sia più trasparenza.

Diciamo la verità. Anche questo fa parte della nostra esperienza. La valutazione della scuola dei costituzionalisti italiani credo sia molto critica, sul testo della riforma. Io ho grande esperienza di audizioni nel Parlamento. Quando le ho fatte da Presidente di Commissione o quando ho assistito, ho registrato sempre voci diverse: chi la pensava in un modo, ovviamente, e chi in un altro sui vari argomenti e discussioni. Mi pare che le audizioni siano state tutte molto critiche rispetto alla prima versione della proposta costituzionale. Adesso non conosciamo ancora la seconda proposta modificata.

Si dice, inoltre, che si deve applicare il programma elettorale soprattutto del partito della Presidente del Consiglio, che prevedeva il presidenzialismo. La proposta in esame non è per una Repubblica presidenziale. Per la verità, a Napoli, il professor Frosini ha detto che premierato e presidenzialismo sono la stessa cosa. Credo che in sede scientifica non l'avrebbe mai detto. Sono due cose profondamente diverse. Il presidenzialismo forse è stato accantonato dal Governo, perché profondamente complesso e d'altra parte, diciamo anche questo, il Governo non doveva mai fare una proposta. Il Governo dovrebbe essere al di fuori. Come diceva Calamandrei, quando si discute di Costituzione il banco del Governo deve essere vuoto.

Chi ha proposto questa riforma credo voglia una cosa diversa, una cosa molto diversa. Per modificare la Costituzione in senso presidenzialistico bisognava modificare tutta la Costituzione. Il premierato, invece, è una forma di presidenzialismo anomalo, surrettizio dove mancano pesi e contrappesi.

Vorrei dire poi in maniera particolare al professor Marini, che l'on. Meloni nell'aprile del 2022 ha presentato una proposta di legge molto seria, molto importante, che diceva che il Parlamento attuale non rappresenta puntualmente il Paese; per la legge elettorale truffaldina, per il taglio dei parlamentari e per le altre cose.

Riteneva quindi nel 2022 che era necessaria un'Assemblea Costituente. Diceva una cosa molto importante nella relazione: "qualunque riforma non deve alterare l'equilibrio e l'architettura" – ho imparato a memoria – "della Costituzione". Io sono fermo a questo. O meglio, dico che su questo bisogna discutere. La proposta in esame altera l'equilibrio e l'architettura dalla Costituzione? Privilegia il Parlamento? Noi, come Associazione, ed è per questo che vogliamo essere protagonisti, riteniamo di dover difendere le

istituzioni, difendere il Parlamento. Lo Statuto del parlamentare stabilisce che gli ex parlamentari devono partecipare alla discussione sulle istituzioni.

Questi possono essere i primi rilievi giuridici e politici. Entrano nella sostanza delle cose. La riunione non è una ripetizione di quella del 12 dicembre. Il confronto l'ho proposto affinché ci sia un contraddittorio reale. Non c'è alcuna verità assoluta, ovviamente"; solo quella religiosa è assoluta, per chi crede nella religione. Le leggi vengono discusse e, ovviamente, non devono alterare la Costituzione, ma neanche l'equilibrio istituzionale e sociale.

La conclusione, come ha detto Paola Balducci all'inizio, è che la legge elettorale è il presupposto e di questo non si parla. Come si può fare una riforma costituzionale senza sapere quale sarà la vera riforma elettorale? Quella attuale evidentemente affosserebbe definitivamente il Parlamento.

Francesco Verderami

Ringrazio l'on. Giuseppe Gargani e con tutte le sue provocazioni iniziamo il dibattito: la parola all'on. Fausto Bertinotti.

Fausto Bertinotti

Presidente emerito della Camera dei deputati

Buonasera a tutti. Ci sono molte cose che andrebbero, in qualche modo, non solo discusse, ma disciplinate. Io vorrei semplicemente proporvi una tesi politica, e punto a una semplificazione estrema. Noi non siamo di fronte a una fase ordinaria di riforma costituzionale, ma a un passaggio di fase, che si presenta come un vero e proprio passaggio di ciclo nella storia della Repubblica italiana.

C'è un anticomunismo di fondo. È nell'istituzione, nel Palazzo.

La tesi – naturalmente, se l'analisi è fondata – è che stiamo avvicinandoci o siamo già all'interno di uno scontro che ha molto a che fare con la natura stessa della nostra Repubblica.

Ci sono due questioni che, invece, io ometto per ragioni di brevità, ma che, secondo me, andrebbero affrontate. La prima riguarda il rapporto tra la struttura economico-sociale di una determinata realtà e gli assetti democratici. Credo che non si possa pensare che questo rapporto sia neutrale. Ovvero, quale che sia il rapporto economico-sociale, su di esso si possa fondare una democrazia, una democrazia reale. Noi dovremmo poter ragionare su scala più ampia sul rapporto che intercorre tra questo tipo di capitalismo – non “sul” capitalismo, ma su questo tipo di capitalismo in cui è cresciuta la democrazia – e la democrazia medesima. Io non sono uno studioso sull'incompatibilità tra il capitalismo finanziario globale, nelle forme che è venuto assumendo, e la democrazia. Le due dimensioni non stanno insieme. Il capitalismo finanziario globale, nelle forme che, anche

tecnologicamente e scientificamente viene assumendo, è elemento di profonda avversione al comunismo. Mi pare evidente. Anche i tecnici non sono neutrali, come sappiamo.

In realtà, questo tipo di capitalismo che si sta affermando in tutto l'occidente e che, in particolare, ha vissuto in una espansione potente, dopo aver demolito il suo avversario storico, è incompatibile con la democrazia. Dunque, si ripropone una questione storica, che sembrava abbandonata nel post moderno. E cioè, il rapporto tra la politica, la democrazia e la struttura economico-sociale di una realtà.

Seconda questione. Noi stiamo parlando di una democrazia del Paese con le riforme costituzionali. Dentro, tuttavia, l'Europa reale. Anche questo secondo capitolo andrebbe indagato. La nostra realtà non è una variabile indipendente. I condizionamenti dell'assetto europeo sono molteplici. Adesso, ovviamente, non è il caso di farne un'esegesi. Tuttavia, mi pare evidente che questa Europa reale, su cui tanto è stato grande l'investimento di attesa, anche da parte di tutte le forze democratiche, a partire da Ventotene, in realtà, si è sostanzialmente costituita, in quest'ultima fase, con un carattere fortemente oligarchico e segnatamente tecnocratico. Tanto che nella crisi dell'occidente e anche dell'Europa e nella crisi radicale delle forze della sinistra si determina una polarizzazione in Europa tra questo centro tecnocratico-oligarchico e la nascita di una nuova destra, di cui adesso, però, non parlo.

Alla luce di queste due grandi questioni, forse noi possiamo tentare di collocare la contesa di oggi alla luce degli ultimi sessant'anni. Cioè dall'avvio dell'Italia e dal suo ingresso nella società dei consumi (fordismo, taylorismo) rispetto alle lotte sociali, civili, democratiche che lo hanno contrastato proponendo a quella rivoluzione economico-sociale un esito democratico e progressivo. Sto parlando, naturalmente, degli anni Sessanta e Settanta.

In questi ultimi sessant'anni noi abbiamo avuto, sostanzialmente, due cicli nell'andamento democratico. Un primo ciclo – naturalmente, con tutte le contraddizioni – espansivo, un ciclo che in Italia ha portato la Costituzione repubblicana e la sua ispirazione nella realtà del Paese. A partire dagli annunci degli anni Sessanta, gli anni Settanta, anche con l'inquietante vicenda delle stragi di Stato del terrorismo, risultano segnati prevalentemente, secondo me, dalla riforma. Sono gli anni della riforma.

Se posso contraddire il mio amico Verderami, sì, certo che influenzavano il corso dei processi quei tre Palazzi, è vero, però c'era qualcosa di più influente di quei tre Palazzi. Se noi prendiamo a modello dell'esplorazione una di quelle riforme significative, cioè lo Statuto dei diritti dei lavoratori, possiamo vedere che cosa hanno generato le forze motrici del processo legislativo dell'attività del Parlamento. Tu hai avuto l'autunno caldo; nell'autunno caldo un rinnovo contrattuale senza precedenti, quello dei metalmeccanici; la conclusione di quel rinnovo contrattuale di nuovo senza precedenti, per quello che contiene, sia in termini quantitativi che in termini qualitativi, cioè di democrazia, sui posti di lavoro; pochi mesi dopo ottieni lo Statuto dei diritti dei lavoratori, che in larghissima misura porta nella legge i contenuti esplorati nel rinnovo contrattuale. Quei tre soggetti di cui parli, sì, interagiscono, ma sommersi da questa onda riformatrice e partecipata.

Questa condizione, naturalmente, non dura linearmente per tutti gli anni Settanta, però li segna. Adesso è inutile che io faccia qui l'elenco di tutte le riforme sociali, civili e democratiche avanzate. Soltanto, ancora, un richiamo alle forme di democrazia che sono vissute in quella fase e che hanno integrato le forme di democrazia rappresentativa. La democrazia rappresentativa in Italia è stata nel suo stato massimo di salute quando è stata integrata da forme di

democrazia diretta o, comunque, da forme di democrazia partecipata, sia sul terreno direttamente sociale, dalle fabbriche alle scuole, sia sul terreno istituzionale. Basti pensare alla scuola. Insisto, il Paese reale si avvicina all'ispirazione costituzionale, in particolare con due articoli in maniera clamorosa, l'articolo 1 e l'articolo 3, che sembrano inverarsi nel corso di questo processo, in larga misura.

La Repubblica italiana è fondata sul lavoro. Non ho bisogno di ricordare a voi che lo slogan che ha accompagnato un decennio intero di lotte sindacali operaie era la centralità della fabbrica. Secondo comma dell'articolo 3, il compito della Repubblica....

Il ciclo successivo, che naturalmente andrebbe inserito in un panorama mondiale, inizia con la sconfitta del ciclo di cui ho parlato, una sconfitta verticale, che si realizza negli anni Sessanta, dopo un periodo di transizione, e che dà luogo a un sistematico processo di rivincita su quegli anni. Si potrebbe dire che la Costituzione torna ad allontanarsi dalla vita quotidiana del popolo. Torna ad allontanarsi con il primato di politiche liberiste e neoliberiste, con l'accettazione sostanziale delle disuguaglianze, considerate un motore dello sviluppo, con un elemento sociale decisivo, quello che Luciano Gallino chiamerà "rovesciamento del conflitto di classe". Questa controriforma sociale influenza moltissimo il quadro politico, i tre Palazzi di cui sopra, tutti e tre i Palazzi. Li influenza moltissimo. Si afferma un nuovo paradigma: il paradigma decisionista. Ha poca importanza la natura della decisione. Devi decidere perché te lo chiede il mercato, perché te lo chiede l'integrazione dei mercati internazionali, perché te lo chiede la competitività.

I nuovi paradigmi della competitività e della produttività diventano soverchianti rispetto a quelli dell'eguaglianza e della giustizia sociale. E la democrazia si rattrappisce, perché a quel punto davvero conta la rapidità con cui si prende la

decisione. Il Parlamento comincia a essere ridimensionato. Perché? Perché dà fastidio, perché fa perdere tempo.

Si è cominciato anche con i regolamenti. A proposito di Costituzione materiale. Non c'è solo l'assedio. C'è anche dall'interno una accettazione del nuovo paradigma, con gli interventi sui regolamenti parlamentari, sulla limitazione dei tempi del dibattito, eccetera. Indubabilmente, in questa Costituzione materiale regressiva contano molto le leggi e i provvedimenti. Leggi che, in questo secondo ciclo, diversamente dai primi, sono sostanzialmente leggi "non-union". Si è parlato tanto dell'articolo 18, ma c'è una moltiplicazione di articoli 18. Li potete mettere in fila. Fino alla vergogna di avere messo in Costituzione, a proposito di quella intoccabile, la parità di bilancio. Io vorrei che uno provasse a spiegare come sia stato possibile introdurre la parità di bilancio in Costituzione.

Siamo diventati la Repubblica del debito, come le altre Repubbliche. È così vera la tesi che sostengo, della parità di bilancio, che da quel momento la questione del debito è diventata centrale, assolutamente, in tutte le politiche di bilancio.

La sacralità del Parlamento era troppo. È vero? Come tutti gli elementi mitici. I ridimensionamenti fanno bene alla salute. Però qui vi è stata assai più che la cancellazione del carattere sacrale. Vi è stata la mediocrizzazione crescente dell'istituzione. La mediocrità è diventato l'elemento decisivo che si è opposto alla sacralità. Non è la banalità del male, naturalmente, lo so bene, ma è sempre una banalità. È la banalità della mediocrità. Anche quello che si fa fuori dal Parlamento per eleggerlo va nella stessa direzione. Le leggi elettorali. Noi abbiamo vissuto una fase con una legge elettorale più scandalosa dell'altra, al punto che un suo autore la chiama "porcata", simpaticamente. Per dire quale era, e qual è, lo stato di questo processo.

Il Parlamento, quindi, per un verso, si limita; per un altro verso, viene strangolato; per un altro ancora, e ultimo, viene sostanzialmente separato dal popolo, attraverso sistemi elettorali che gli impediscono questa relazione. Questa è la tendenza.

Su questa tendenza, secondo me, la riforma costituzionale proposta dal Governo precipita come un colpo di maglio. Sulla stessa tendenza. È come se ci fosse un'accelerazione potentissima che la rende irreversibile. Per renderla irreversibile, deve avere un'ambizione. Fare i conti con quella Costituzione là. Per renderla irreversibile bisogna ridurre la Costituzione repubblicana a un cane morto. Per renderla irreversibile non devi semplicemente fare un'operazione tecnico-istituzionale. Devi proporre un'operazione politica, cioè quella che dice: usciamo dalla Repubblica parlamentare frutto della Costituzione repubblicana, nata dall'antifascismo e costruiamo un nuovo ordinamento, la cui Weltanschauung è una sorta di a-fascismo (non un ritorno al fascismo), in cui, tuttavia, la fondazione viene negata e il terreno della politica si propone direttamente sul terreno della decisione e del comando.

Il problema è che il Governo deve essere fuori da qualsiasi vincolo, deve poter decidere: deve poter decidere la guerra come la pace, deve poter decidere la parità di bilancio come lo sbilancio. Deve decidere. Tutti i vincoli interni a questa storia devono essere rescissi.

Concludo.

Per questa ragione penso che la discussione da fare non sia tanto quella sulle possibili contraddizioni della proposta, sui possibili dilettantismi e anche sulle possibili incongruenze, che naturalmente ci sono. Non è questo il punto centrale. Il punto è l'ispirazione. Questa riforma ha una visione. Io la trovo regressiva, ma è una visione, e come tale deve essere contrastata.

Alla Presidente del Consiglio, che dice che devono essere gli elettori a scegliersi il Governo, io dico che devono essere gli elettori a scegliersi la riforma. L'unico terreno vero di possibile discussione di questa riforma è il referendum popolare. L'unico possibile. Per ciò che viene chiamato in causa, non è ammessa un'operazione simile a quella sulla parità di bilancio. Non è ammessa. Quindi, *à la guerre comme à la guerre*.

Francesco Verderami

Grazie. Do la parola a Francesco Saverio Marini.

Francesco Saverio Marini

Professore ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico

all'Università degli Studi Tor Vergata di Roma

Grazie dell'invito: cerco di rispondere ai tanti stimoli e spunti di riflessione che sono nati dagli interventi che mi hanno preceduto, iniziando dall'ultimo. Mi sembra che la visione del Presidente Bertinotti sia un po' apocalittica. In verità, l'obiettivo della riforma è molto più contenuto. È un obiettivo che non stravolge la Costituzione e che è in linea con processi di riforma costituzionale che vanno avanti da quasi cinquant'anni. Anzi la soluzione proposta dal disegno di legge governativo, cioè il premierato, riprende ipotesi di riforma che erano emerse anche da parte di maggioranze parlamentari di centrosinistra: basti pensare al progetto della Sottocommissione Salvi della Bicamerale D'Alema.

La verità è che il tema della stabilità è largamente condiviso ed è un tema bipartisan, sul quale si sono cimentate, con varie soluzioni, più o meno tutte le forze politiche. Ed è un tema che richiede ormai da tempo una risposta da parte delle Istituzioni. Nascondersi dietro la suggestione che la nostra Costituzione è un ottimo testo normativo o addirittura è la Costituzione più bella del mondo non aiuta il dibattito ed è un approccio poco costruttivo. Il fatto che i Governi in Italia durino poco più di un anno, mentre altrove raggiungano i quattro anni di media è la spia di una grave anomalia del sistema e dell'inadeguatezza delle previsioni costituzionali sulla forma di governo.

La stabilità, in questo concordo con Bertinotti, è strumentale all'efficienza decisionale e può rappresentare un

limite alla partecipazione al potere pubblico da parte delle minoranze. Così come non si può negare che fanno da sfondo alla riforma finalità legate alla competitività e alla produttività del sistema. Ci sono studi che dimostrano che effettivamente l'instabilità del nostro sistema istituzionale ha prodotto gravi danni economici ed è un lusso che il Paese non si può permettere e che impoverisce tutti.

Si deve considerare, inoltre, che la vigente forma di governo, tendenzialmente a carattere consociativo, è il prodotto di un momento storico molto risalente e che ha perso la sua ragione d'essere: si usciva dal fascismo e c'era l'esigenza, anche a discapito della stabilità e della capacità decisionale, di consolidare la democrazia, favorendo la partecipazione e rafforzando le garanzie in modo da scongiurare derive autoritarie. Ora la democrazia è sufficientemente consolidata e anche lo scenario internazionale è totalmente mutato: la conventio ad escludendum che era un ostacolo alla regola dell'alternanza e ad un'evoluzione in senso maggioritario del sistema è stata ormai da decenni superata. A questa evoluzione non sono seguiti i necessari cambiamenti della forma di governo e l'inefficienza si è aggravata con la crisi dei "tre Palazzi", cioè nella crisi dei partiti tradizionali. Crisi che è probabilmente irreversibile e dalla quale è illusorio pensare di uscire con una mera modifica dell'art. 49 della Costituzione. Certo non ha aiutato questa evoluzione la modifica delle leggi elettorali che ha contribuito in modo determinante alla crisi di legittimazione dell'istituzione parlamentare. La debolezza del Parlamento nasce, cioè, soprattutto da leggi elettorali che hanno, in qualche modo, ridotto fortemente il legame tra rappresentanti e rappresentati.

È auspicabile, in questa prospettiva, che la legge elettorale, che dovrà essere modificata in caso di approvazione della riforma costituzionale, tenga conto di

questa problematica. Ad una legittimazione democratica diretta del Presidente del Consiglio deve, infatti, corrispondere, per un'ovvia esigenza di equilibrio istituzionale, un Parlamento con un'analoga legittimazione.

Quest'ultima considerazione vale a rispondere alle perplessità che emergono dall'introduzione dell'onorevole Gargani e che riguardano, appunto, il problema del rapporto tra la forza del Governo e la forza del Parlamento. Va rilevato, peraltro, che si tratta di una problematica diffusa in quasi tutte le democrazie occidentali, nelle quali si riscontra la tendenza dei Governi a esondare, per realizzare il proprio indirizzo politico, sul potere normativo primario dei Parlamenti. Il fenomeno in Italia si è manifestato principalmente nell'abuso della decretazione d'urgenza e, come è noto, ci sono rimedi, anche diversi e meno impattanti rispetto alla riforma costituzionale, che potrebbero essere adeguatamente sperimentati a tale scopo. Mi riferisco, ad esempio, alla modifica dei regolamenti parlamentari, con l'introduzione del voto a data certa. Occorre chiedersi, tuttavia, se non sia lo stesso Parlamento a non voler risolvere il problema.

In sintesi, non si deve caricare la riforma costituzionale di tutte le manchevolezze del sistema istituzionale e, dove possibile, si può ricorrere a fonti subcostituzionali. Per rafforzare il Parlamento rispetto al Governo, secondo me, gli strumenti sono, dunque, la legge elettorale che dovrebbe prevedere o il collegio uninominale o il sistema delle preferenze, rafforzando il legame tra elettore ed eletto e i regolamenti parlamentari.

L'obiettivo del premierato era ed è un obiettivo specifico e puntuale. E questo anche perché il Governo ha cercato di fare tesoro delle esperienze negative che ci sono state sulle riforme costituzionali, in particolare quella proposta dal Governo Berlusconi e quella proposta dal Governo Renzi.

Uno dei motivi per cui l'esito referendario è stato negativo è che verosimilmente a causa della pluralità degli articoli e delle materie incisi dalle proposte di riforma, l'elettore si è sentito coartato e, anche rispetto a singoli aspetti che la maggioranza dei cittadini avrebbe condiviso, ha prevalso un atteggiamento conservativo. Si è provato, pertanto, a incidere in modo più puntuale.

Rispetto al procedimento, cioè al fatto che c'è stata una proposta del Governo e non si è proceduto con un'Assemblea costituente, va rilevato che questa seconda soluzione poteva essere politicamente praticabile solo prima delle elezioni. Da un punto di vista tecnico non vi è un ostacolo, ma è chiaro che un Parlamento neoeletto difficilmente si fa espropriare del proprio potere di formulare un testo di revisione costituzionale sulla forma di governo. Del resto, si deve anche considerare che il tema era stato uno dei punti qualificanti in campagna elettorale della coalizione di centrodestra e non può, dunque, sorprendere che coerentemente con l'impegno assunto al momento delle elezioni il Governo abbia ritenuto di procedere direttamente con una propria proposta di revisione. Non è la prima volta che questo accade: in più occasioni proposte di revisione costituzionale sono state avanzate dal Consiglio dei Ministri.

Quanto al presidenzialismo, va anzitutto rilevato che la forma di governo oggetto della proposta governativa non è, inquadabile, a mio avviso, in tale categoria. La logica sulla quale si è lavorato è stata quella di andare in continuità con il sistema parlamentare, che si caratterizza per la sussistenza del rapporto di fiducia tra Camere e Governo. Ciò non significa, ovviamente, che si tratta di una modifica irrilevante o poco significativa: si introduce un sistema fortemente innovativo che si caratterizza, diversamente dal passato, per una doppia catena di legittimazione democratica e si introduce un sistema di tipo maggioritario e competitivo.

Non soltanto si prevede, infatti, l'elezione diretta del Presidente del Consiglio, ma l'aspetto ancora più qualificante è l'introduzione di un premio di maggioranza collegato al Presidente del Consiglio eletto, assicurando in tal modo maggioranze parlamentari stabili.

Su questo dissenso da quello che ho sentito, cioè dal fatto che la stabilità di Governo sia esclusivamente un fatto politico. Anche storicamente questo non è vero. La stabilità certamente dipende anche dal sistema politico, su questo non c'è dubbio, però dipende anche, e direi soprattutto, da una serie di fattori normativi. La legge elettorale e le norme costituzionali incidono sulla stabilità dei Governi. Questo è dimostrato anche nella nostra tradizione costituzionalistica e, in particolare, dalle riforme elettorali. Le modifiche elettorali introdotte a seguito dei referendum abrogativi nel 1993 hanno storicamente prodotto situazioni di maggiore stabilità governativa. E lo stesso vale a livello regionale, dove la riforma costituzionale del 1999, che peraltro è stata di ispirazione alla proposta governativa, ha favorito indiscutibilmente Governi regionali più stabili. Se si analizza la media della durata dei Governi regionali, si può avere un riscontro evidente di questo dato.

La stabilità, quindi, è anche un prodotto delle norme e ritengo che, qualora passasse questa riforma costituzionale, l'obiettivo della stabilità si realizzerebbe, come appunto dimostra la menzionata riforma della forma di governo regionale.

Solo un cenno, infine, su uno dei temi più controversi, quello relativo ai poteri del Presidente della Repubblica e all'asserita perdita di legittimazione dell'organo. Non si può negare che quando si va a incidere sulle modalità di nomina del Presidente del Consiglio e sullo scioglimento delle Camere, si incide sui poteri del Presidente della Repubblica. Però è anche vero che ciò su cui si è andati a incidere sono i

poteri più propriamente politici, cioè quei poteri che hanno prodotto un'impropria attribuzione del potere di indirizzo politico al Capo dello Stato piuttosto che al continuum Governo-Parlamento. Inalterati sono rimasti invece i relevantissimi poteri di garanzia, che connotano l'organo.

Peraltro, proprio oggi la Commissione ha approvato una proposta di emendamento che va nella direzione di un rafforzamento anche dei poteri del Presidente della Repubblica, sottraendo alcuni atti alla controfirma ministeriale. Del resto, l'idea di fondo del disegno di legge è quella di prevedere un Presidente del Consiglio al quale è riservato l'indirizzo politico, insieme al Governo e alle Camere, e un Presidente della Repubblica che, invece, deve fungere da organo di garanzia e di freno alle decisioni del Governo. Rispetto a questa impostazione, la controfirma su alcuni atti del Presidente della Repubblica e il connesso potere di proposta ministeriale può rappresentare, in alcune circostanze, un elemento di anomalia.

E con ciò, visto che sono arrivato al termine dei quindici minuti, mi fermo. Grazie.

Francesco Verderami

Dò la parola all'onorevole Villone, con due considerazioni che mi vengono da questa parte del dibattito. Quello immaginifico, ma anche molto realistico del Presidente Bertinotti sulle forze sociali che impressero – e non c'è dubbio – la loro forza anche sulle scelte del Parlamento. Allora le forze sociali erano fiumi che finivano nel mare dei partiti. Quindi, comunque, sempre da lì bisognava passare. La CGIL era considerata la cinghia di trasmissione del Partito Comunista e di un pezzo del PSI. Erroneamente, certo. So di

aver toccato un tema sensibile, ma è così.

La seconda considerazione che mi è venuta in mente mentre ascoltavo il professor Marini è che le leggi elettorali abbiano prodotto la crisi dei partiti. Io penso, invece, che dalla modifica del sistema proporzionale in poi siano stati i partiti ad aver modificato le leggi elettorali per cercare di porre rimedio alla loro crisi, che via via si sono rivelate quasi irreversibili.

Professor Villone, prego.

Massimo Villone

*Professore emerito di Diritto Costituzionale
all'Università degli Studi Federico II di Napoli
e membro del Consiglio Direttivo
dell'Associazione ex Parlamentari della Repubblica*

Se cominciamo a discutere del perché si è arrivati alla crisi oggi, rischiamo di finire il convegno domani mattina. E non saremmo per nulla d'accordo praticamente su nessuno dei temi.

A me, piuttosto, veniva una considerazione, sentendo le cose che sono state dette fin qui. Noi abbiamo due linee di riforma in campo: una investe la forma di Governo, ed è il premierato. E l'altra investe la forma di Stato, ed è l'autonomia differenziata. Queste due linee di riforma si tengono strettamente. Quando voi parlate di forma di Stato e di forma di Governo, parlate del cento per cento della struttura politica e istituzionale del Paese. Considerate tutto.

Rispetto, ovviamente, l'opinione di chi pensa che non stia succedendo quasi nulla, come pensa il mio collega Marini. A me, invece, pare sia in atto un processo che va a cambiare radicalmente la faccia del Paese. Come diceva l'onorevole Bertinotti, con il quale concordo, in realtà si vuole mettere in soffitta la Costituzione del 1948 e avere un'altra Costituzione, una Costituzione della destra. Il che è anche politicamente comprensibile. Non è una censura, una critica. Questo è l'effetto fisiologico degli equilibri politici. Non ha alcuna rilevanza che uno dei processi sia di legge costituzionale e uno sia di legge ordinaria, ancorché rinforzata. Questa è materia dei costituzionalisti. Non ha nessun rilievo, di nessun genere. Quello che conta è l'esito,

quello che succede alla fine. Se voi cambiate la faccia al Paese, succede con la legge ordinaria rinforzata e con la legge costituzionale, tale e quale. I costituzionalisti, poi, ci scriveranno le monografie e ci faranno le tesi di dottorato, ma non interesserà a nessuno.

Questa è la situazione che abbiamo davanti. Se questo è, se c'è un disegno in campo, ed un disegno in campo c'è, è inutile far finta che non ci sia. Ecco perchè bisogna capire quali sono le linee argomentative che colgono nel segno. Una di queste linee è dire che c'è una violazione della Costituzione. Se io ho davanti una controparte che vuole cambiare la Costituzione e le dico "stai violando la Costituzione" le sto dicendo "hai messo in campo una strategia vincente". Questa tematica, quindi, io la toglierei proprio dal tavolo della discussione, perché è inutile e controproducente.

La seconda linea riguarda quelli che vogliono correggere le riforme, riportandole a compatibilità, cosa palesemente impossibile, perché l'obiettivo è esattamente il contrario di questo. C'è una parte, anche dello schieramento variegato dell'opposizione, che vuole fare piccole cosucce: mettere qui un sassolino, mettere là un'altra rotellina. Totalmente inutile. Bisogna capire quello che rimarrà alla fine. Chi ha messo in campo il disegno non può toglierlo dal tavolo. Capiamo che, per esempio, qualunque cosa faccia il centrodestra sul premierato, non toglierà dal tavolo l'elezione diretta del primo ministro, assistito dalla sua maggioranza, attraverso una legge elettorale ad hoc, non specificata in Costituzione, ma comunque indicata nel modello. Probabilmente metteranno qualche formula che richiami il maggioritario, in modo che sia la sua maggioranza. Quella è la chiave del cambiamento che si vuole introdurre.

Allo stesso modo, quello che rimarrà con l'autonomia differenziata, qualunque cosa accada del disegno di legge

Calderoli, sarà la frammentazione del Paese. Quello è veramente in campo. Lo ha detto ieri Mattarella. Ha fatto una sintesi efficacissima. Ha detto: “L’Italia non è una sommatoria di Repubbliche”. Ed era esattamente un messaggio rivolto a chi vuole la sommatoria di Repubbliche. Perché quello è. Quando il disegno in campo è quello di avere ventuno – quindici più cinque più una divisa in due, come sappiamo – Regioni speciali, è chiaro che c’è un disegno di frammentazione. Ovviamente, uno può dire che questo è un disegno demenziale, perché significa che io sto mettendo la più forte delle nostre Regioni, la Lombardia, più o meno al livello del Portogallo. Questo è. Sto mettendo il Veneto e l’Emilia-Romagna più o meno al livello della Danimarca. Questi sono i termini della competizione globale. Quello è il disegno. Personalmente, penso ci sia un tempo successivo. Lo citerò tra un attimo.

Bisogna capire l’interazione tra questi processi politici in atto. L’interazione anzitutto è nel fatto che comunque si tengono. Qualunque cosa vada in autonomia differenziata si toglie a Palazzo Chigi, a Palazzo Madama e a Montecitorio. Qualunque sia la funzione, il potere, la risorsa o quello che è, si toglie da qui, alle Istituzioni nazionali. E non c’è modo di evitare che questo accada, perché questo è il disegno effettivamente in campo.

Che cosa dobbiamo cogliere? Il disegno dell’autonomia differenziata arriva in porto prima del premierato. È chiaro questo punto? Il disegno dell’autonomia differenziata è agibile dal giorno dopo il passaggio del disegno di legge Calderoli 1665 qui alla Camera, quantomeno sulle materie non LEP o sulle funzioni non LEP nelle materie LEP. Stiamo parlando del commercio con l’estero, delle professioni. Non stiamo mica parlando di cosucce. Pensate se, per esempio, si molla il controllo nazionale sulle professioni. Che succede nella professione medica? Domanda. Che succede tra gli

avvocati? Domanda. Non sono cose di poco conto.

Quali sono gli strumenti? Contro l'autonomia differenziata, probabilmente, l'arma indicata dall'onorevole Bertinotti non funziona. Non funziona per il collegamento al bilancio e perché c'è una vecchia giurisprudenza della Corte costituzionale che dice che con le leggi rinforzate il referendum è inammissibile. Quindi, non si può fare il referendum, probabilmente, né sul disegno di legge Calderoli e nemmeno sulle leggi successive approvative di intese con singole Regioni. Questo è uno strumento che non c'è. Mentre c'è sul premierato. Quando riusciremo a votare sul premierato? A occhio, nel 2026. Direbbero in Toscana "a babbo morto". Figuriamoci da qui al 2026 che cosa può capitare. Cosa può capitare? Questa è l'ultima domanda che pongo a voi, oltre che a me stesso. Proprio quello che dicevo prima: il disegno di un'Italia divisa in ventuno pezzetti è un disegno che non ha senso per nessuno, nemmeno per chi lo sostiene. Vi ho fornito alcuni termini di paragone per arrivare a questa conclusione: "ma dove vanno?". Ma se non fosse quello, poi, veramente l'ultimo disegno vero, quello in atto? Se, per esempio, qualcuno stesse già operando per attivare l'articolo 117, comma 8, della Costituzione vigente? Badate: niente autonomia differenziata, niente modifiche alla Costituzione. Quella che c'è dice che le Regioni possono istituire organismi comuni per l'esercizio delle proprie funzioni.

Forse qualcuno di voi ricorda – io me lo ricordo perché all'epoca ero in Parlamento – che quando ci fu la discussione sul disegno di legge Berlusconi-Bossi ci fu un passaggio, che poi rapidamente scomparve, su un emendamento che era messo in campo per evitare la prospettiva di un Parlamento del nord. Venne fuori l'ipotesi che ci fosse un coordinamento tra le Regioni del nord per l'organo rappresentativo. Questa è una cosa che, se parte, dercolla con le Regioni, e lo Stato non

la può impedire tecnicamente, perché è tutto in mano alle Regioni. Se partisse un coordinamento delle Regioni del nord e si facesse una macroregione del nord, un Consiglio rappresentativo delle Regioni del nord e un Consiglio dei Presidenti delle Regioni del nord – domanda – il primo ministro riformato quanto conterebbe ancora? Il Parlamento, dopo l'autonomia differenziata e il primo ministro riformato, sarebbe ancora un Parlamento o un'assemblea di zombies? Queste sono le vere domande che noi ci troviamo di fronte. Il resto è fuffa dei costituzionalisti. Non se ne abbia a male il collega Marini.

Io sono uno della corporazione, quindi ho tutti i difetti degli appartenenti alla corporazione. Però non mi faccio illusioni. Non è che con i piccoli ritocchi questi processi storici si fermano o si modificano. Ha ragione l'onorevole Bertinotti, da questo punto di vista. Per questo credo che la madre di tutte le riforme in questo Paese non sia il premierato, ma l'autonomia differenziata. È là che ci giochiamo l'unità del Paese e il futuro della Repubblica. Se abbiamo modo di fermare quel processo, è là che dobbiamo orientare lo sforzo. Come si fa? Io, personalmente, ho suggerito, proprio partendo dalla premessa che forse il referendum è inammissibile, che si parta con ricorsi in via principale da parte delle Regioni. Quelli non sono inammissibili, nonostante il mio collega Ainis pensi il contrario. Io penso che sbagli di brutto. Quelli si possono esperire anche contro le leggi approvative d'intesa con le singole Regioni. Possono essere esperiti (e stanno partendo anche) processi di partecipazione popolare dal basso – e qui ancora riprendo l'onorevole Bertinotti – per rendere l'opinione pubblica consapevole del significato di ciò che sta accadendo per la vita concreta delle donne e degli uomini di questo Paese.

Questa è battaglia politica? Sì, è battaglia politica. Ma come, uno che fa parte dell'Associazione ex parlamentari fa

battaglia politica? Ovviamente sì. Ci mancherebbe che così non fosse. Straccerei immediatamente la tessera, con l'amicizia per il presidente Gargani, se mi dicesse "tu questo non lo devi dire". Assolutamente non è accaduto e so che non accadrà.

Gli strumenti, quindi, ci sono. Sono strumenti che, ovviamente, in Parlamento non avranno successo. In Parlamento i numeri sono padroni. Io non mi aspetto che sia l'opposizione parlamentare a fermare il processo storico in atto. Non lo penso. Proprio avendo fatto un'esperienza di non pochi anni in queste stanze, so che tutto dipende dalla coesione della maggioranza. Se la maggioranza tiene, questa cosa va avanti. Noi dobbiamo comportarci, quindi, assumendo questo in premessa, che la maggioranza terrà. Io non posso pensare che la maggioranza si sfasci. Come sarebbe un errore politico, da parte mia, che sono all'opposizione, pensare che la mia soluzione sia aspettare che la maggioranza si sfasci.

La resistenza popolare, come diceva l'onorevole Bertinotti, è l'unico vero strumento che abbiamo a disposizione per difendere non astrattamente la Repubblica, ma l'unità della Repubblica come l'abbiamo conosciuta da centosessant'anni a questa parte.

Vi ringrazio.

Francesco Verderami

Ringrazio il professor Villone, o forse è meglio dire l'onorevole Villone, che ci induce a una riflessione sui passaggi decisivi che sono rappresentati dalle riforme che non devono essere, come già accaduto in passato, penso per

esempio al 2001, frutto di scelte politiche per contrastare altre forze politiche. Questo avvenne con la riforma del Titolo V.

Per questo motivo, adesso, passo la parola per le conclusioni al senatore Zanda.

Luigi Zanda

Massimo Villone ha dato un allarme molto condivisibile, evidenziando i collegamenti tra l'autonomia differenziata e la cosiddetta "riforma del premierato".

Io torno sul premierato, che mi sembra sia l'oggetto di questo nostro incontro.

Come Fausto Bertinotti, parto da un'osservazione sulla fase che stiamo attraversando. Una fase non soltanto italiana, ma globale, una fase difficilissima, un vero Medioevo. Guerre, clima, grandi squilibri sociali, migrazioni. Non mi sorprendo, quindi, che dalla maggioranza venga posto sul tavolo il tema della riorganizzazione dello Stato, che venga ripresa la questione dell'aggiornamento della parte seconda della Costituzione, sulla quale, peraltro, il Parlamento italiano, in tutta la sua ampiezza, è impegnato da più di quarant'anni senza successo.

Le riforme che in passato sono state bocciate, possiamo dire oggi, meritavano per diverse ragioni di essere bocciate. Dobbiamo fare un esercizio di verità e anche di autocritica, per chi ha partecipato ad alcune di queste fasi sostenendo progetti sbagliati o non in sintonia con gli elettori dei referendum.

Credo che la riforma Meloni si possa così sintetizzare: il suo fulcro è l'elezione diretta del presidente del Consiglio. Punto. Questo è l'obiettivo. Pochi articoli. Il professor Marini ci ha spiegato perché la riforma è così sintetica. Ma quando si affronta in modo tanto radicale il tema del Governo, in un ordinamento complesso come quello italiano, eludere la questione del Parlamento, del bicameralismo paritario, è un errore, sono istituti strettamente collegati, tanto che risolvere un problema senza risolvere l'altro lascia aperto un

vulnus molto pesante.

Penso che la riforma Meloni non funzioni, non possa funzionare per ragioni che riguardano il contenuto delle norme della riforma, ma anche per delle ragioni più generali, che vanno oltre o vengono prima persino delle ragioni che poco fa Bertinotti ha indicato. Per rafforzare il Governo, se questo è l'obiettivo, basterebbero misure di molto minore impatto dell'elezione diretta. Basterebbe la sfiducia costruttiva, il potere di nomina e di revoca dei ministri, basterebbe rivedere i regolamenti parlamentari per i provvedimenti più importanti del governo. Su una base del genere, ispirata grossomodo al cancellierato, si potrebbero trovare in Parlamento, in questo Parlamento, anche i due terzi necessari per evitare il referendum. Questo lo dico perché sarebbe nell'interesse assoluto del Governo evitare il referendum.

Professor Marini, io non ho la possibilità di farlo, ma lei sì, certamente, lei dovrebbe dire con franchezza alla Presidente del Consiglio che la sua riforma perderà il referendum, per ragioni che riguardano non solo il merito, ma anche l'equilibrio politico nazionale. Il Governo ha una maggioranza del 27 per cento degli aventi diritto al voto, cioè del 27 per cento dei cittadini che andranno a votare per il referendum. In più, il 27 per cento della maggioranza Meloni non è al suo interno molto coeso. Quindi, non sappiamo come si comporteranno gli elettori dei tre partiti di Governo in un eventuale referendum.

Considerati i precedenti e con questi numeri di partenza e considerato il merito della riforma il referendum è perso, con le ovvie conseguenze politiche per chi ha proposto la riforma.

Quali sono le obiezioni di fondo alla riforma Meloni? A una obiezione di fondo, la più importante, ha fatto cenno l'onorevole Gargani, il nostro Presidente.

La riforma Meloni trasforma la Repubblica parlamentare

in Repubblica presidenziale. Gargani ha detto che lo fa in un modo surrettizio, mentre io penso che lo faccia in modo spudorato. L'elezione diretta cambia la natura della democrazia e cambia la natura della Repubblica. Volendo una Repubblica presidenziale, in tutto il mondo si propone l'elezione diretta del Presidente della Repubblica, non del Presidente del Consiglio. Non è un caso che il nostro sarebbe l'unico Paese ad avere una forma ordinamentale di questo tipo, che non c'è altrove per i pasticci che determina.

Professor Marini, semplicemente, un Presidente del Consiglio eletto dal popolo azzerava il Presidente della Repubblica. Un mio maestro diceva una cosa che mi sembra lapidaria: nella nostra Costituzione, se il Presidente della Repubblica e il Presidente del Consiglio divergono, il Presidente della Repubblica resta e il Presidente del Consiglio se ne va. Con il Presidente del Consiglio eletto, il Presidente della Repubblica se ne va e il Presidente del Consiglio resta. La ragione della riforma Meloni è tutta nell'elezione diretta. Infatti, il Governo ha detto: "possiamo trattare sulla figura del Presidente supplente", chiamiamolo così, "possiamo trattare sul 55 per cento e sullo scioglimento, ma su una cosa non si tratta: sull'elezione diretta", perché quello è l'elemento che trasforma la Repubblica ed è quello l'elemento che definisce il potere del nuovo Presidente del Consiglio.

Prendo spunto da una considerazione del professor Marini, che ha pensato al collegamento con l'elezione diretta del Presidente della Regione e del Sindaco, collegamento che, mi scusi, peggiora la situazione. Sappiamo qual è l'effetto. E' quello dell'azzeramento dei poteri dei Consigli regionali e dei Consigli comunali. Totale. L'elezione del Sindaco e del Presidente della Regione azzerava la fase democratica – diciamo così – degli organi democratici.

Voglio dire un'altra cosa. L'instabilità italiana è

determinata dalla malattia del sistema politico, dalla sua frammentazione, dalla difficoltà di pensare alto del sistema politico, non da una cattiva Costituzione. La Costituzione si può migliorare, si può riorganizzare, ammodernare, ma non pensiamo che con l'elezione diretta abbiamo risolto i problemi della stabilità del nostro sistema politico. Non li hanno risolti gli Stati Uniti, che hanno il sistema presidenziale più strutturato tra tutte le democrazie occidentali. La stessa Francia ha i suoi problemi pur con un sistema "presidenziale". Il problema italiano, la ragione delle nostre instabilità, riguarda il sistema politico, che è il nostro problema vero di fondo.

La nostra Costituzione, con l'articolo 138, ha affidato al Parlamento un potere costituente. Il Parlamento, quando legifera secondo le procedure dell'articolo 138, esercita un potere costituente: può modificare, integrare la Costituzione. Fatto salvo l'articolo 139 che vieta di modificare la forma repubblicana. La Corte costituzionale tempo fa ha introdotto, saggiamente, un altro limite al potere costituente del Parlamento. Ha dichiarato che in Costituzione ci sono dei principi supremi che non possono essere modificati. Ha posto questo limite in occasione dell'esame di questioni che riguardavano la prima parte della Costituzione, quindi i diritti civili, ma non ha mai detto che i principi supremi sono solo quelli, non escluso che no la Costituzione contenga altri principi supremi.

La domanda che pongo è questa: la democrazia parlamentare, la forma parlamentare della Repubblica, che pervade tutta la seconda parte della Costituzione e che determina tutta l'organizzazione dello Stato, è o non è un principio supremo della Costituzione e, come tale, non modificabile con l'articolo 138? Io penso che lo sia e che, in quanto tale, non sia modificabile con l'art. 138.

Altre due obiezioni di fondo molto veloci. A una è stato già

fatto cenno: il bilanciamento. L'elezione diretta, senza essere accompagnata da pesi, contrappesi, sulla magistratura, sulla pubblica amministrazione, sul Parlamento, senza alzare le soglie per le elezioni dei giudici della Corte costituzionale, del CSM, senza una legge elettorale proporzionale, ci porterebbe verso una china molto pericolosa.

Un'altra cosa, professor Marini, andrebbe detta alla Presidente del Consiglio.

Noi siamo un Paese nel quale i leader degli ultimi venti o trent'anni li abbiamo visti salire (35 per cento, 40 per cento, 29 per cento) e crollare dopo poco. Attenzione. È di stamattina una bellissima intervista di Khodorkovsky, che vi consiglio di leggere, in cui dice esplicitamente che in Italia ci sono delle influenze russe pagate. Stiamo attenti. Oggi la Meloni ha il consenso. Potrebbe, domani, svegliarsi e rendersi conto che per ragioni che lei oggi non può prevedere è passato a un signore di cui non si era avuta alcuna notizia fino al giorno prima.

Pertanto, e chiudo, io vedo tre strade.

Una strada è quella che sta seguendo la Presidente Meloni, cioè fare la riforma da sola, con la sua maggioranza. Questa strada porta al referendum. Il referendum, a mio parere, non ha possibilità di successo, per i numeri prima ancora che per la politica.

La seconda strada è quella che percorrerebbe qualsiasi statista: chiamare l'opposizione e concordare una riforma democratica. Anche perché è una riforma che riguarda l'Italia, non riguarda solo l'attuale maggioranza del Parlamento.

La terza strada – come ha detto qualcuno – è l'Assemblea costituente. Se vogliamo trasformare una Repubblica da parlamentare in presidenziale, con il 138 non si può fare.

Francesco Verderami

Grazie. Do la parola ad Antonello Falomi

Antonello Falomi

Già senatore e Presidente onorario

dell'Associazione ex Parlamentari della Repubblica

Molto rapidamente, solo per riprendere una considerazione fatta prima dal professor Marini, che, a mio avviso, merita un approfondimento. Il professor Marini ha detto – a ragione che il tema della stabilità è un tema largamente condiviso. Io parto dalla considerazione che qui sta proprio il guaio di questo Paese. Il tema della stabilità è stato un mantra, che va avanti da oltre trent'anni in modo del tutto acritico. Viene considerato un tema che non ha bisogno di dimostrazione, che si dimostra da sé. Questo mantra della stabilità dei governi ha ispirato tutte le riforme costituzionali, elettorali, dei rapporti tra Governo e Parlamento che si sono susseguite in questo Paese. Penso che la proposta del premierato sia solo l'ultimo e più grave tentativo di fare della stabilità un tema per coprire i fallimenti prodotti del tema della stabilità.

Se noi guardiamo a quello che è successo nel nostro Paese, vediamo che questa stabilità ha prodotto una sorta di sfascio istituzionale, una delegittimazione del Parlamento, una distorsione dei rapporti tra Governo e Parlamento. Bisognerebbe riflettere. Nessuno si pone il problema se questa affermazione, secondo cui bisogna sacrificare la rappresentatività del Parlamento per dare più forza e stabilità al Governo, abbia un fondamento.

La stabilità del Governo non dipende dal problema di quanti Governi si susseguono. Io posso dire che nei trentasette anni della Prima Repubblica, dove ci sono stati trentotto Governi, in termini di riforme questo Paese ha prodotto molto, ma molto di più di quello che hanno prodotto

gli anni delle leggi maggioritarie, fatte tutte in nome della stabilità.

Questo tema deve essere messo sotto la lente di ingrandimento, altrimenti continuiamo a ripeterci, come un mantra, che ci vuole la stabilità del Governo, mentre i problemi sono un po' più complessi. Mortati diceva che la questione della stabilità dei Governi, se non fai i conti con l'assetto sociale che la sostiene, è un tema che non va da nessuna parte.

Il problema che volevo sottolineare – e ho finito, perché bisognerebbe poterlo sviluppare meglio questo ragionamento – è che noi, proprio alla luce dell'esperienza, di che cosa ha prodotto nel nostro Paese il mantra della stabilità di Governo, dobbiamo cominciare a riflettere meglio su questo tema.

Francesco Verderami

Grazie. Do la parola a Enzo Palumbo

Enzo Palumbo

Già senatore e Vice Presidente

dell'Associazione ex Parlamentari della Repubblica

Grazie, farò un intervento brevissimo, anche perché ciò che penso di questa riforma l'ho già scritto sul bollettino dell'Associazione e chi avrà voglia potrà leggerlo sul nostro sito web o nel dossier che racchiude gli atti del nostro Convegno dello scorso 12 dicembre.

Approfittando della sua presenza al convegno di oggi, c'è una cosa che vorrei dire al professor Marini, col quale finalmente posso confrontarmi. Lui ha parlato del premierato come di una riforma minimale, e non ho difficoltà a riconoscere che, a differenza di altre riforme del passato, si tratta di un intervento puntuale, che tocca cioè pochi punti della nostra Costituzione, e questa, di per sé, mi sembra una buona cosa. E tuttavia, sarà anche una riforma minimalista sotto il profilo quantitativo, ma a me sembra una riforma massimalista per quanto riguarda gli effetti procurerà nel nostro sistema istituzionale, e che sono quelli che di cui ha parlato poco fa l'onorevole Zanda.

Io credo invece che, se si vuole rafforzare la capacità di governare il Paese ben altre cose si potrebbero fare:, la fiducia al solo premier a Camere riunite, la possibilità di revocare i ministri come c'è già la possibilità di nominarli, la sfiducia costruttiva e, io aggiungo da liberale – una cosa di cui nessuno finora ha parlato e che vorrei introdurre in questo dibattito – la possibilità di emendare la legge di bilancio, che attua il programma di governo e a cui il Governo lega la propria esistenza, solo col parere favorevole del Governo, in modo da evitare lo spettacolo dell'assalto alla

diligenza cui assistiamo ogni fine anno. Questa è una delle cose di cui nessuno ha parlato.

Francesco Verderami

Grazie.

Giuseppe Gargani

Vi ringrazio tutti. Abbiamo ottenuto il risultato che l'Associazione – e anche io personalmente – desideravamo: un contraddittorio nel quale si ponessero problemi fondamentali per la vita del Paese, perché sui problemi costituzionali devono riflettere tutti non solo il Prof. Marini.

In conclusione, dico una cosa che non ho detto all'inizio. Le ultime parole di Zanda, ma tutto il dibattito, mi convincono ancora di più che la riforma “costituzionalizza” il Presidente del Governo ma senza pesi e contrappesi. Questa è la nostra valutazione principale che vorrei porre come riflessione di fondo del dibattito in Parlamento. La mia precisa convinzione è che l'art. 149 impedisce di modificare la Repubblica parlamentare, quindi poniamoci un interrogativo molto serio, se la riforma è incostituzionale?! Questa è l'ultima mia provocazione, anche ai costituzionalisti presenti.

Ringrazio tutti



L'ASSOCIAZIONE EX PARLAMENTARI DELLA REPUBBLICA

RUOLO DEL PARLAMENTO PREROGATIVE DEI PARLAMENTARI E DEGLI EX PARLAMENTARI

SALA DELLA REGINA
PALAZZO MONTECITORIO

26 NOVEMBRE 2024

ATTI DELLA CONFERENZA

Convegno 26 NOVEMBRE 2024
Sala della Regina, Camera dei Deputati

Indice

Presentazione

Giuseppe Soriero

Interventi

Antonello Falomi

Giuseppe Gargani

Giorgio Mulè

Anna Ascani

Sabino Cassese

Antonello Falomi

Giuseppe Soriero

Segretario dell'Associazione Ex Parlamentari

Con questa pubblicazione l'Associazione degli ex Parlamentari diffonde i contenuti del confronto tenuto a Montecitorio il 26 novembre scorso per dare continuità alla riflessione pubblica, maturata negli anni e presentata in più tappe nelle sedi istituzionali, sul raccordo culturale e politico tra Democrazia, Costituzione e Parlamento.

È un contributo ad accrescere la riflessione strutturale sulle condizioni della democrazia in Italia, delle forme e delle strutture di governo e dell'indispensabile ruolo del Parlamento, per superare rapidamente l'impronta di tanti egoismi sociali e territoriali.

In questa fase nella quale si aggrovigliano novità e paure tutti abbiamo il dovere di riflettere di più sul ruolo dell'Europa che intanto è comunque entrata a far parte della vita quotidiana dei suoi cittadini, ampliando anche le prospettive di movimento e di comunicazione delle nuove generazioni. Oggi più che mai la traumatica esperienza della pandemia globale, l'incubo di una crisi climatica planetaria, lo scenario di una terza guerra mondiale per zone obbligano di necessità a ripensare adesso, negli attuali scenari geopolitici, nuove capacità di governo sistemico, evitando semplificazioni autoritarie che comprimano le risorse umane e amplifichino intollerabili differenze e ingiustizie.

È possibile far tesoro della memoria storica, dell'esperienza di coloro che per anni impegnati in Parlamento chiedono adesso di ragionare insieme sul ruolo del Parlamento e le prerogative dei parlamentari e degli ex parlamentari. Non è stato facile contrastare derisioni

gratuite sulla mera difesa dei vitalizi, ma con un impegno collettivo l'Associazione si è liberata da quell'insopportabile abito angusto, cominciando a raccogliere significativi riconoscimenti istituzionali in quanto "risorsa" e addirittura "riserva" della democrazia nel nostro paese. È questo il faro degli ex Parlamentari e di ciò si dà conto in questa pubblicazione

Antonello Falomi

*Presidente onorario dell'Associazione ex
Parlamentari della Repubblica*

Il tema oggi in discussione è al centro delle finalità e degli scopi della Associazione degli ex-parlamentari della Repubblica.

L'articolo 2 del nostro Statuto indica tra gli obiettivi quello di “far conoscere la storia e valorizzare la funzione del Parlamento...” e quello i “contribuire alla conoscenza della Costituzione della Repubblica e alla difesa ed attuazione dei suoi principi”.

Temi che abbiamo affrontato già un anno fa con il Convegno “Costituzione, Parlamento, Democrazia” ma che hanno costellato costantemente l'attività nazionale e territoriale della nostra Associazione negli oltre suoi cinquant'anni di attività.

Sono molte le domande che il tema dell'incontro di oggi suggerisce e che giro agli oratori che mi seguiranno:

- Quanto rappresentativo della sovranità popolare è il nostro Parlamento di fronte ad un astensionismo crescente e a leggi elettorali che deformano la reale rappresentanza del Paese?
- Lo spostamento di competenze e di poteri del Parlamento verso il basso – il sistema delle Autonomie locali - e verso l'alto – Il Governo, le Istituzioni europee ed internazionali – è sempre stato rispettoso dei principi generali fissati nella nostra Costituzione?

Penso al tema dell'Autonomia differenziata, alla proposta governativa sul premierato, all'abuso dei Decreti-legge e delle leggi delega, allo scarsissimo ruolo del Parlamento nei processi di formazione delle decisioni

europee e internazionali.

- Lo sganciamento, in atto ormai da molti anni, delle indennità parlamentari dalle retribuzioni dei magistrati della Corte di Cassazione, non ha contribuito all'indebolimento del potere legislativo di fronte al potere giudiziario, minando così una delle prerogative a supporto dell'autonomia e della libertà dei parlamentari?

Si tratta di domande che costantemente la nostra Associazione si è posta e si pone; domande che richiederebbero ciascuna approfondimenti specifici; domande che, spero, anche questo nostro incontro di oggi, contribuirà alla ricerca di una risposta.

Giuseppe Gargani

Presidente dell'Associazione ex Parlamentari della Repubblica

Esprimo un ringraziamento vivissimo al Presidente della Camera, on. Lorenzo Fontana, che ci consente questa riunione in una sala così prestigiosa, unitamente al Segretario Generale, dott. Fabrizio Castaldi. L'Associazione ritiene con questo convegno di dover dare un contributo in un momento di grande difficoltà, non solo per l'Italia ma per l'Europa, sui problemi che la democrazia ha e per la delicatezza della situazione che i Parlamenti attraversano. Naturalmente il mio intervento contiene le risposte alle tre domande molto pertinenti che Antonello Falomi pone.

Abbiamo pensato che una lezione del Prof. Sabino Cassese nella Sala della Regina alla Camera dei Deputati fosse molto importante e significativa.

Non mi permetto di presentare il prof. Cassese ma una cosa la devo dire perché la sua produzione legislativa e giuridica è ben nota, ma il suo ultimo libro mi ha molto divertito. Cassese sostiene di essere un "giurista per caso" perché si iscrisse alla normale di Pisa e dei professori ha un ricordo molto preciso: erano professori del "combinato disposto", come nel frasario usato dagli avvocati che vogliono dimostrare una conoscenza complessiva del codice! Il rapporto con Massimo Saverio Giannini gli ha fatto sviluppare la vocazione giuridica, e io, come cattolico, devo ringraziare la Divina Provvidenza che ci ha consentito questo maestro del diritto che dà lezioni alle istituzioni, al paese, per il tuo infaticabile contributo culturale e istituzionale.

Ringrazio i due Vice Presidenti, Anna Ascani e Giorgio

Mulè, che hanno dato un messaggio molto preciso, un messaggio prezioso del quale l'Associazione non può non tenerne conto, sperando, come dirò (con poche parole di introduzione, giusto per dare un viatico al Professore), rispetto alla nostra posizione nei confronti del Parlamento. Abbiamo voluto che il tema del convegno riguardasse il parlamentare e l'ex parlamentare anche se la parola ex in Italia è considerata male! Vogliamo puntualizzare una cosa: l'Associazione come tale vuole essere e continuare ad essere protagonista perché la storia non si può dimenticare e perché, come è stato detto molto bene dai due vice presidenti, questa nostra esperienza non può essere surclassata, ma rispettata.

Gli ex parlamentari che, come me, come tanti di noi non hanno la "rappresentanza diretta", ma conservano, a mio parere una "rappresentanza attiva", hanno un compito specifico: difendere la Costituzione e il Parlamento. Ce lo impone il nostro Statuto, come gli Statuti degli altri paesi europei e del Parlamento Europeo. Ma debbo subito dire che per noi non è un dovere burocratico, né una nostalgia per aver trascorso tanti anni in Parlamento; è uno stato d'animo e una spinta istituzionale che vi assicuro appartiene ad ogni socio che, come vecchia classe dirigente, è animato dalla volontà di tutelare e difendere il Parlamento come istituzione cardine del paese e difendere il parlamentare per tutti gli aspetti istituzionali e per tutta la vita.

Per avere una armonia tra l'attuale Parlamento e quelli che hanno solo una "rappresentanza attiva ma non diretta" noi sosteniamo che è necessario approvare lo Statuto dei deputati che deve stabilire le prerogative del Parlamentare e di chi non è più parlamentare: deve dire chi è il parlamentare, quali sono i suoi diritti ed i suoi doveri.

Io da Presidente della Commissione giuridica del Parlamento europeo ho dato un contributo all'approvazione

dello Statuto del deputato europeo nel 2005 stabilendo, quali sono le sue immunità, trasformandolo da delegato nazionale a rappresentante dei popoli europei nel loro insieme.

In sostanza lo Statuto è stato un pilastro fondamentale per il processo di integrazione europea fatto per regolare ed esaltare il ruolo e la funzione del deputato nella Comunità Europea.

E per esaltare il ruolo e la funzione del deputato nazionale e del parlamentare senza “rappresentanza diretta”, l’Associazione ha già elaborato questo Statuto che vorremmo fosse preso in considerazione dall’Ufficio di Presidenza.

La nostra Associazione infatti non è una Associazione sindacale, questo lo abbiamo ribadito tante volte, perché è un’Associazione “Politica” che raccoglie le esperienze istituzionali degli ex parlamentari e le utilizza per iniziative importanti. Le Associazioni nei paesi europei e in Europa, hanno un rapporto organico, un rapporto molto buono con i Parlamenti e con i parlamentari: sono le esperienze vecchie che si riversano nelle esperienze nuove che maturano i nuovi deputati. Io, e anche chi mi ha preceduto, l’on. Bianco e l’on. Falomi, abbiamo fatto di tutto per avere rapporti buoni, rapporti dialettici ma rapporti di comprensione con i Questori, con gli Uffici di Presidenza, con il Parlamento nel suo complesso, e questo non è stato possibile. Nel 2018, da quando le elezioni furono vinte dai 5 Stelle, i protagonisti di quel movimento di contestazione per crearsi una verginità avevamo bisogno di trovare un “nemico” in tutti quelli che erano stati parlamentari precedentemente: essi avversavano il Parlamento e dovevano agire di conseguenza. Inventarono la “casta” che doveva essere messa da parte e penalizzata anche sul piano economico. Potevano, colpirci sul problema della retribuzione, dei vitalizi considerandoli un privilegio. Noi abbiamo il dovere di sfatare questa leggenda, perché il problema è molto diverso da quello che l’opinione pubblica ha

recepito e lo abbiamo fatto con il ricorso al diritto e alle regole istituzionali. Da qualche giorno il movimento 5 Stelle ha dichiarato di essere diventato “partito” non più antisistema per cui l'avvicinamento alle istituzioni dovrebbe consentire un nuovo rispetto per la legalità e per lo stato di diritto.

La Costituzione dà maggiore rilevanza al Parlamento e, per il passato, il suggerimento dei costituzionalisti era quello di rafforzare i poteri e la stabilità del governo; ma oggi il governo è molto forte anche se in maniera patologica, e in qualche modo, come possiamo constatare nel lavoro di tutti i giorni, “controlla” il Parlamento; il quale invece ha bisogno di essere curato e consolidato per poter “controllare” il governo.

Quindi ridare vitalità e funzione al Parlamento significa creare un'armonia che rafforza il Governo in maniera fisiologica non patologica.

Il pilastro della Costituzione è la “rappresentanza politica” che si è consolidata attraverso i partiti, sin dal 1946-1948, superando il partito unico, partito-Stato che aveva dominato degli anni precedenti. Questo il portato della democrazia costituzionale che si è sgretolato negli ultimi anni, per cui gli attuali “movimenti” e gli attuali gruppi parlamentari non sentono più, come è stato detto con molta efficacia, “la lealtà costituzionale” che i partiti avevano per il passato, e considerano molto poco il Parlamento come luogo della “rappresentanza”.

Il parlamentare ha la rappresentanza degli interessi del collegio elettorale ma anche dell'intero Paese, ma quella rappresentanza deve indicare degli obiettivi, delle strategie per il bene comune, altrimenti è sterile e addirittura corporativa.

La consistenza della Costituzione è incentrata sul fatto che il popolo è sovrano ma non con potere assoluto: la società è “mediata” da partiti, corpi intermedi e soprattutto dal Parlamento: bisogna evitare troppo potere sia in capo al

vertice politico sia alla base... per concentrare il potere (e i pesi e contrappesi) nei meccanismi intermedi.

Il populismo moderno, simbiotico con l'invidualismo ormai addirittura superato da quello che alcuni filosofi chiamano "singolarismo", mette in discussione proprio questo. Fa il deserto in mezzo per far crescere la base, il popolo sovrano, e il capo carismatico. Ma la Costituzione non vuole l'uomo forte al comando, ma non vuole nemmeno l'uomo forte per strada, che sulla base delle sue emozioni contingenti possa dominare le scelte. La democrazia senza rappresentanza può andar bene per le decisioni amministrative, ma non per la "politica" in senso generale. E quindi la Costituzione prevede che al popolo sia attribuita la sovranità, ma esercitata con regole che la stessa Costituzione impone. La democrazia quindi non è dominio della maggioranza, e proprio per questo è necessario dar vita, in materie delicate come quelle istituzionali, a scelte il più possibile condivise nel Parlamento come compito primario dei parlamentari.

Il problema della debolezza dei Parlamenti non è solo italiano e una analisi accurata ci porterebbe molto lontano, perché vi sono motivazioni complesse: le democrazie vanno in crisi per esaurimento per stanchezza, e le autocrazie prendono il sopravvento, per cui non è scontata la loro sopravvivenza senza un continuo inveramento.

Ho sempre espresso perplessità e forti riserve sull'iniziativa del Governo sulla materia costituzionale.

Le questioni che attengono alle leggi delle leggi, cioè alla Costituzione, che interessano tutti i cittadini, hanno bisogno di un largo consenso: deve essere il Parlamento a fare proposte e non il governo e questo già sarebbe importante per ridare vigore al ruolo insostituibile del Parlamento in questo periodo.

Per ricomporre il sistema dei partiti non può non essere messo in discussione il sistema elettorale e dare un giudizio

sul sistema elettorale attuale che deprime il valore e il significato del voto e quindi scoraggia la partecipazione del cittadino. È indispensabile un sistema elettorale, qualunque esso sia, purché dia valore e significato al voto dell'elettore come espressione di una scelta che la Costituzione impone.

Il Governo ha la sua maggioranza che con gli attuali sistemi elettorali rappresenta una percentuale minima degli elettori e dei cittadini e quindi una sua proposta, divide il Parlamento e il Paese. È un problema di metodo importante per lo sviluppo del dibattito dentro e fuori del Parlamento.

Bisogna tener presente che l'attuale Parlamento non rappresenta adeguatamente il paese per il sistema elettorale con il quale sono stati eletti i parlamentari e per il "taglio" che è stato fatto nella passata legislatura che ha privato tanti territori di un proprio rappresentante: questo impedisce un dibattito sereno e condiviso.

Ritengo che sia necessaria una fase costituente con un'Assemblea Costituente eletta con il sistema proporzionale per rappresentare il paese nella sua interezza. Le riforme sono compatibili con la garanzia che i rappresentanti del popolo esercitino appunto "la rappresentanza" e che la Costituzione sia compatibile con le riforme che si propongono, cioè che le riforme siano costituzionali.

È indispensabile un sistema proporzionale, perché solo la proporzionale consente uno schieramento politico degli elettori e quindi la costruzione di un assetto dei partiti ben individuati.

In verità per il passato, dobbiamo riconoscere che con la legge proporzionale non abbiamo avuto fenomeni vistosi di trasformismo proprio perché l'adesione al partito e la presenza in lista premiavano una scelta responsabile e verificabile e l'adesione al voto era vistosa.

Siamo in presenza di una deriva pericolosa per uno scontro che vi è nel mondo tra democrazia e autocrazia ma io non

credo alle crisi inarrestabili né a derive che non si possono evitare o orientare. La classe dirigente e il Parlamento in primo luogo devono avere la funzione di orientare di educare senza stancarsi, anche se il risultato può essere magro e l'attività politica di chi ha la rappresentanza deve essere indirizzata per correggere le deviazioni che registriamo tutti i giorni.

Registriamo una crisi culturale che determina la crisi politica che è propria delle società che in questo tempo si dicono "aperte" democratiche e che, è mia convinzione, porta anche alla crisi demografica.

Le "società chiuse" cioè le dittature o le "democrature" come oggi sono chiamate, sono apparentemente avvantaggiate proprio perché "chiuse" in sé stesse con spazi di libertà ristretti o nulli. Per questo lo scontro tra Occidente e Oriente, per questo le guerre, le aggressioni che paralizzano la diplomazia proprio per quella asfissia culturale che esalta il personalismo. Noi siamo una società "aperta" con una situazione ancora favorevole perché la Costituzione ci garantisce, ma la tendenza a celebrare il sovranismo e a guardare all'Europa con scetticismo ci crea qualche problema.

Dobbiamo riconoscere questi rilievi e farci portatori di un messaggio democratico maturo.

Il rapporto tra i poteri, che è il presupposto della democrazia e dei diritti di libertà, deve determinare armonia istituzionale e unità di fini, proprio perché parallelamente tutti debbono lavorare dialetticamente per il bene comune.

Per far vincere la società è necessaria la politica e la conseguente cultura di governo per governare appunto il paese. Il quale ha bisogno di identità e un paese ha identità se i partiti che sono l'asse portante in Parlamento hanno identità. Essi purtroppo l'hanno perduto per le tante ragioni che conosciamo ma anche perché, abbandonato il sistema

elettorale proporzionale per la raccolta del consenso, abbiamo sperimentato sistemi che hanno distrutto la rappresentanza e hanno creato un divario pericoloso tra i cittadini e le istituzioni. Questo il messaggio che l'Associazione vuol mandare al Parlamento e al mondo politico.

Gobetti scriveva che “nei mesi intorno alla prima riforma istituzionale’ del fascismo l’approvazione della Legge Acerbo, che nel 1923 abbatté la proporzionale, sferrando l’attacco mortale al Parlamento, e dunque alla democrazia, preparando la strada alla dittatura. “Le parole, altissime e profetiche, di Gobetti (morto in seguito alle percosse fasciste a soli 26 anni: uno dei danni intellettuali più gravi inflitti all’Italia dal regime) risuonano oggi in modo sinistro: “Questo popolo, che si vanta vincitore e modernissimo, che sogna primati industriali e guerrieri, non è stato capace di reggersi col regime dei partiti, con lo strumento della proporzionale. Non è all’altezza delle democrazie moderne, per cui la proporzionale è, e deve essere, quello che l’uso della tastiera è per la dattilografia”.

Il vicepresidente Giorgio Mulè al convegno del 14 dicembre dello scorso anno ha detto e lo ha ripetuto oggi insieme alla Vice Presidente Anna Ascani che costituiscono un patrimonio per la esperienza e la funzione che abbiamo avuto. Non è un elogio alle singole persone ma è il riconoscimento ad una classe dirigente che ha fondato questo Paese. Lo stesso messaggio ci viene inviato da Alfredo Mantovano, il sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, il quale precisa che “la centralità del Parlamento riveste un valore chiave nell’ambito del nostro ordinamento e merita di essere riaffermata e fatta comprendere in tutta la sua essenzialità. Correlativa è la centralità del ruolo dei componenti di esso, quali diretti rappresentanti della sovranità popolare, e degli ex parlamentari, quali segni viventi della continuità storica della rappresentanza popolare nel nostro ordinamento”. Li

ringraziamo e ci auguriamo che ci sia grande collaborazione tra di noi perché la storia non si può rinnegare.

Giorgio Mulè

Vice Presidente della Camera dei Deputati

Buon pomeriggio a tutti. Grazie per essere qui in luoghi che avete abitato e che abitate continuamente, mi scuso ma ci tenevo particolarmente ad essere con voi prima di scappare verso la Campania per una manifestazione legata alla violenza contro le donne, ma era importante essere con voi, quindi ringrazio l'Associazione degli ex Parlamentari attraverso il Presidente onorario, On Antonello Falomi e il Presidente Giuseppe Gargani, saluto tutti voi e un saluto deferente al Prof. Sabino Cassese dal quale non smettiamo mai di imparare, al Vice Presidente della Camera on. Anna Ascani e tutti voi presenti. Vi confesso che il rango culturale, unito alla sapienza e all'esperienza degli oratori presenti mi induce a svolgere considerazione delle quali chiedo immediatamente scusa nel caso apparissero superficiali, invoco la benevolenza che si deve ad un giovane deputato alla sua "appena" seconda legislatura. Dunque mi interrogo con umiltà sul ruolo del Parlamento, sulle prerogative dei parlamentari e degli ex parlamentari. Lo faccio soprattutto riflettendo su un assunto che vuole i parlamenti morire per suicidio, cioè di implodere laddove non siano stati capaci di nella storia, ma anche nel recente passato, di trovare un bilanciamento non solo tra i poli nella loro capacità di rappresentare e decidere, ma anche nel rapporto con gli altri poteri. Cito per rapidità l'esperienza della Repubblica di Weimar, finita per eccesso di rappresentatività e per la sua incapacità di corrispondere alle risposte che quell'epoca richiedeva o penso alle derive autocratiche a cui stiamo assistendo sempre più spesso anche nella nostra epoca

innestate spesso per supplire al presunto immobilismo delle democrazie. Però intendiamoci sono d'accordo con chi ritiene che difficilmente possa esistere o anche solo essere immaginata una divisione assolutamente impermeabile tra i poteri, ripassando il pensiero di Locke o di Montesquieu, cioè coloro che sono considerati i padri del principio di separazione, penso di poter affermare che nessuno dei due, sperando che il Prof. Cassese non mi bacchetti, ha mai proposto una divisione rigida e assoluta nel suo divenire quotidiano tra i poteri, ma hanno contribuito entrambi a costruire gli schemi teorici di intelaiature costituzionali in verità molto dinamiche, addirittura con una attenzione alla necessità di movimento delle diverse compagini statuali. E allora più che separazione dei poteri, dovremmo parlare di moderazione tra i poteri, o quanto meno di continenza, spesso auspicata, nell'esercizio delle reciproche prerogative. All'osservazione di ciò che è accaduto negli ultimi anni, si è portati a pensare che il rapporto fiduciario tra governo e parlamento, cioè quel continuum che si instaura tra il potere esecutivo e la maggioranza parlamentare abbia degradato verso una fusione dei due poteri, o peggio, verso una degradazione del ruolo del parlamento. Ciò è ancora più visibile laddove la produzione legislativa discenda in massima parte dagli atti che promanano dall'esecutivo, sulla base, per altro, di una tendenza assolutamente comune alle democrazie parlamentari assimilabili alla nostra. Ed è per questo che è nell'articolazione di esercitare un potere che bisogna intendersi, laddove al potere va associata una funzione e la funzione del parlamento, che certamente poggia sulla sua potestà legislativa, si coniuga però in un ruolo più articolato e più complesso che comprende e si alimenta anche di controllo, indirizzo e verifica sul potere esecutivo. Non vi è dunque funzione normativa esercitata dal governo che non sia soggetta ad una reale codeterminazione tra parlamento e

governo: decreti legislativi e decreti legge sono frutto di una codeterminazione tra governo e parlamento. È il Parlamento infatti che si fa controllore e anche trasformatore, sempre più incisivo, in sede di conversione sui decreti legge ed è sempre il Parlamento, ancor di più, a dover interpretare e svolgere una funzione normativa in sede di approvazione della delega con un ruolo fondamentale delle commissioni parlamentari a cui sono demandati pareri che hanno effetti pratici e anch'essi trasformativi spesso dell'iniziale opzione normativa del Governo.

La riflessione di cui questa legislatura si è fatta portatrice, proprio per allontanare da sé il pericoloso scivolamento verso quello che provocatoriamente abbiamo definito prima come suicidio è sulla necessità di migliorare le procedure e i regolamenti, di adeguare lo spirito dei tempi ai meccanismi che sovrintendono la necessità di una rapida approvazione di proposte governative, anche a fronte di situazioni urgenti in ambito nazionale, basti pensare a cosa è accaduto durante il covid, e internazionale. Questo deve avvenire con la salvaguardia della dialettica non solo tra maggioranza e opposizione, per preservare, proteggere e garantire i diritti di quest'ultima, ma anche tra il Governo e la sua stessa maggioranza, evitando il precipizio di un rapporto asfittico o addirittura deprimente.

E gli ex parlamentari, ribadisco qui ciò che ho già detto in passato, sono una risorsa, non sono dei reduci e come tali vanno rispettati alla maniera dei saggi per quello che hanno rappresentato nella edificazione della nostra storia parlamentare. È nell'esaltazione e nello spirito più nobile del principio di autonomia parlamentare e della sua più speciale espressione qual è l'autodichia che deve trovare fondamento il rispetto di chi ha abitato questi luoghi e ne è stato protagonista, rifuggendo da ogni tentazione populista.

Partendo dall'assunto che i regolamenti parlamentari sono

espressione delle prerogative di indipendenza e di autonomia delle Camere, come ci ricordano gli articoli 64 e 72 della Costituzione, e dunque consentirne la dichiarazione di illegittimità costituzionale equivarrebbe ad intaccare o limitare proprio quelle prerogative che ne fondano l'esistenza.

Va da sé che l'istituto dell'autodichia, di cui deve essere massimamente assicurato il carattere terzo e giurisdizionale proprio a difesa del suo essere espressione di autonomia, non può evidentemente che essere in parte influenzato soprattutto sui temi più sensibilmente espressione di una precisa opzione politica del mutare delle maggioranze essendo sintesi nella composizione dei suoi organi di parlamentari che sono portatori di una radice culturale che muta nel tempo.

La maturità risiederebbe in una totale terzietà o almeno in una assoluta neutralità ideologica, politica che, per quanto auspicabile, diciamo con franchezza, è difficilmente raggiungibile quando i nostri giudici sono chiamati ad esprimersi su temi o istituti così politicamente connotati. Ciò che, d'altronde, a volte non accade neanche nelle aule giudiziarie, mi riferisco alla terzietà o neutralità ideologica, non deve sorprendere che possa accadere tra queste mura.

E allora spetta alla politica adoperarsi affinché vi sia un confronto libero dal pregiudizio, fondato sul confronto con la volontà, se del caso, di rivedere ciò che è stato deciso in passato.

Non penso sia necessario invocare il martirio della pazienza per giungere al risultato, lo diceva il cardinale Casaroli, più probabilmente basterà il buon senso. Devo dire che qui dentro ce ne è in abbondanza.

E allora grazie a tutti per il servizio che avete reso al Paese, per ciò che oggi rappresentate in quella continuità di valori che è architrave del nostro essere oggi una comunità.

Grazie a tutti e buon lavoro.

Anna Ascani

Vice Presidente della Camera dei Deputati

Grazie, buonasera a tutte e tutti. E ben ritrovati qui alla Camera dei Deputati: è un piacere per me accogliervi, insieme al Presidente Mulè, nella Sala della Regina per discutere e confrontarci sul nostro lavoro di parlamentari, sul valore che ha rispetto ai cittadini che rappresentiamo, sull'aspetto delle prerogative che ci consentono e ci hanno consentito di esercitarlo. Ringrazio il Presidente Mulè di cui sottoscrivo l'intervento appassionato e molto nel merito delle questioni. Ho apprezzato quello che ha detto e lo condivido, non è la prima volta che mi capita nonostante le differenze di partito, spesso ci troviamo d'accordo sui "fondamentali" e questo mi pare un buon segnale per il nostro parlamento, al di là del lavoro che ciascuno di noi fa.

Desidero poi rivolgere un ringraziamento al Prof. Cassese, da cui abbiamo certamente molto da imparare e all'Associazione degli ex parlamentari per aver promosso questo incontro, che rientra nell'ambito degli obiettivi che vi siete prefissati: mantenere vivi i vincoli di amicizia politica e di collaborazione istituzionale che si sono instaurati tra deputati e senatori della Repubblica, durante anni di comune impegno al servizio del Paese; e tenere accesa l'attenzione dell'opinione pubblica e degli addetti ai lavori nei confronti della funzione del Parlamento, anche mediante seminari, conferenze e pubblicazioni.

Ritengo, infatti, che il vostro compito più significativo sia stato – e sia tuttora – quello di far comprendere come non sia mai venuto meno, nel corso delle diverse legislature repubblicane che si sono succedute, il riconoscimento dell'importanza del ruolo svolto dal corpo politico

nell'esercizio del dovere costituzionale di rappresentanza popolare.

È proprio sulla rappresentanza, sul suo ruolo e sulle sue funzioni in un tempo caratterizzato da cambiamenti epocali, che vorrei soffermarmi e quindi concentrare il mio contributo. Come anche sul senso che all'interno di questo contesto conservano ancora gli istituti e gli strumenti a garanzia del libero esplicarsi della funzione parlamentare.

Rappresentanza e prerogative dei parlamentari rinviano infatti alle origini del parlamentarismo e la tentazione di limitare in qualche misura il loro inscindibile nesso è rintracciabile in quasi tutte le epoche.

Certo, alle origini probabilmente c'era la necessità di garantire spazi di autonomia dagli altri poteri dello Stato (in particolare, il monarca, il governo e i giudici) ed era in questa chiave che andavano interpretate tali prerogative. Ma quasi inevitabilmente nelle società democratiche moderne il senso di tali prerogative, per non rischiare di scivolare inesorabilmente nei privilegi, ha dovuto confrontarsi con le istanze della società pluralista caratterizzate da poteri diffusi e da dinamiche delle opinioni pubbliche sempre più mutevoli.

Tendenze facilmente riscontrabili sia nel caso della rappresentanza, sia in quello delle prerogative dei parlamentari.

Il costituzionalismo tradizionale e le dottrine politico-istituzionali che si sono affermate a seguito delle grandi rivoluzioni dell'epoca moderna ci hanno consegnato, sin dalla fine del XIX secolo, un concetto di rappresentanza politica che delinea un peculiare inquadramento del rapporto tra governanti e governati: le scelte politiche, e soprattutto le leggi, rientrano nelle prerogative di un organo assembleare, che le esercita in nome e per conto del proprio popolo.

In questo senso, l'assemblea legislativa è composta da un determinato numero di rappresentanti che vengono scelti e

selezionati attraverso libere elezioni ed è comunque sottoposta a varie forme di controllo da parte dello stesso elettorato.

Su questa nozione “basica” della rappresentanza politica si sono innestati, nel corso degli anni, diversi modi – ma su questi profili sicuramente una voce autorevole è quella del prof. Cassese, che ringrazio per essere qui – di concepire il ruolo dei parlamenti all’interno dei diversi sistemi e ordinamenti e si sono vissute enormi trasformazioni del rapporto tra eletti ed elettori.

Trasformazioni che sono state spesso lo “specchio” delle evoluzioni della società civile e della maggiore o minore capacità di collegamento che gli stessi rappresentanti politici hanno avuto con i propri rappresentati.

La funzione fondamentale della rappresentanza politica, in ogni caso, rimane sostanzialmente quella di ricondurre le decisioni parlamentari ai cittadini, nei confronti dei quali quelle stesse decisioni dovranno applicarsi, attraverso meccanismi di dibattito pubblico e di responsabilità istituzionale che il corpo politico assume di fronte al corpo sociale. La consultazione elettorale è il “momento cardine” in cui questa responsabilità viene fatta valere.

Si parla da lungo tempo di crisi della democrazia rappresentativa, della sua transizione verso un modello “post-partitico”, nel quale l’elettorato si confonde sostanzialmente con l’opinione pubblica. Come se esso non avesse una funzione pro-attiva, ma solo il compito di fare da spettatore in un dibattito pubblico “orientato”. Un modello nel quale la frammentazione sociale trova spesso un momento di ricomposizione solo nel personalismo e nel leaderismo e in cui la volontà dei cittadini sembra caratterizzata da estrema volatilità e, quindi, difficile da rappresentare.

La democrazia rappresentativa è dunque dinanzi a un

cambiamento profondo dei suoi paradigmi di riferimento e dei relativi strumenti operativi.

Anche in un'era così complessa come questa attraversata dalle trasformazioni derivanti dal digitale, in cui l'evoluzione della funzione di rappresentanza si scontra con sfide immense e con svolte epocali, con cui la stessa società civile è chiamata a confrontarsi, si tratta di comprendere quali siano i confini del ruolo della rappresentanza parlamentare e verso quali obiettivi essa debba tendere.

In sostanza, credo che il ruolo del Parlamento sia oggi ancora più necessario: si tratta di far sì che questo ruolo assicuri trasparenza e fiducia verso le istituzioni. Soprattutto quando si assiste a una transizione – che possiamo testare ogni giorno in più ambiti della nostra quotidianità – verso uno sviluppo in senso digitale della società e all'affacciarsi con sempre maggiore pervasività dei dispositivi di intelligenza artificiale, il cui impatto è già presente nelle vite di ciascuno di noi.

Ecco, dunque, che tornano in gioco quei valori costituzionali che – ora come allora – sono alla base del corretto funzionamento del gioco democratico e, in ultima istanza, della stessa vitalità del Parlamento.

Occorre quindi rafforzare – e non mettere continuamente in discussione – le prerogative dei rappresentanti del popolo, che ormai cambiano di segno nell'epoca digitale.

Le democrazie nascenti avevano l'esigenza di dotarsi di meccanismi per tutelare i parlamentari dai rischi derivanti dal condizionamento di poteri esterni e da pressioni dirette a minare l'esercizio delle funzioni rappresentative.

Da qui derivano anche le disposizioni costituzionali, pienamente legittime, a tutela dello status del parlamentare, a partire da quelle che riguardano le indennità e le garanzie riconosciute alla fine del mandato rappresentativo: non solo quelle a difesa, come le immunità o l'insindacabilità, ma

anche quelle che hanno una proiezione esterna, come ad esempio, la facoltà di accesso senza autorizzazione alle carceri o ai centri di permanenza per i rimpatri.

Non bisogna dimenticare poi che la legittimazione riconosciuta dalla Corte costituzionale al singolo parlamentare di promuovere conflitti di attribuzione nei confronti degli altri poteri dello Stato rappresenta un rafforzamento di queste garanzie degno di notevole valore.

Anche gli strumenti posti a tutela delle prerogative parlamentari subiscono costantemente adeguamenti e adattamenti alla realtà della società attuale, sempre all'interno del contesto della nostra costituzione materiale.

Ai nostri giorni sono ora necessari anche strumenti innovativi, per fronteggiare i nuovi pericoli che si pongono di fronte all'ordinato percorso di sviluppo delle democrazie rappresentative: basti pensare alle nuove forme della comunicazione e dei media digitali.

Dispositivi e tecnologie che possono rappresentare una straordinaria opportunità per i cittadini, ma non sono neutri. E quindi comportano dei rischi, che devono essere minimizzati, a salvaguardia dei diritti di ogni persona. In gioco c'è la rilevanza costituzionale e democratica del mandato parlamentare.

Come emerge anche dal rapporto sull'uso dell'intelligenza artificiale, prodotto nel febbraio di quest'anno dal Comitato di vigilanza sull'attività di documentazione della Camera dei deputati, che ho l'onore di presiedere, si tratta di definire principi da porre alla base delle nuove frontiere, che devono fungere da "garanzia della trasparenza, regolarità, indipendenza e affidabilità del lavoro parlamentare, oltre che dei diritti dei cittadini e, quindi, del corretto funzionamento delle istituzioni democratiche".

Credo che questi siano gli spazi entro i quali dovremo concentrare le nostre riflessioni future, in un'ottica di lungo

periodo se vogliamo preservare l'istituzione rappresentativa e, quindi, la stessa democrazia.

Grazie a tutti.

Sabino Cassese

già Giudice della Corte Costituzionale

Il ruolo del parlamentare e dell'ex-parlamentare nella democrazia rappresentativa

1. La rappresentanza

Le riflessioni che seguono sono ordinate in due parti. Nella prima affronto il problema della rappresentanza e del parlamentare che l'assicura. Nella seconda esamino il tema del trattamento del parlamentare e dell'ex-parlamentare, e in particolare dei cosiddetti vitalizi, che – come notato dalla Corte costituzionale (sentenza 289/94) – hanno aspetti riconducibili al modello pensionistico e profili tipici del regime delle assicurazioni private.

I due temi sono molto distanti, ma strettamente connessi, se all'adempimento dei doveri deve essere collegato l'esercizio di diritti. E se a protezione della funzione parlamentare sono disposti prerogative e limiti: prerogative o guarentigie di insindacabilità, inviolabilità, irresponsabilità in sede penale, civile e amministrativa, che tutelano il parlamentare da qualsiasi privazione o intrusione nella libertà personale, ma si accompagnano anche con limiti quali ineleggibilità, incompatibilità, cosiddetta incompatibilità economica, per evitare che autorità esterne possano esercitare pressioni sui parlamentari.

Inizio ricordando quello che hanno scritto Burke e Condorcet sul parlamentare. Burke: il Parlamento non è un congresso di ambasciatori, che rappresentano interessi diversi e in conflitto, ma un'assemblea deliberativa di una

nazione con un solo interesse, quella del tutto. Condorcet: il popolo non sceglie i suoi cosiddetti rappresentanti per esprimere l'opinione del popolo stesso, ma per consentire ai cosiddetti rappresentanti di esprimere le proprie opinioni.

Burke nel discorso del 1774, a Bristol, ai suoi elettori spiegò che i parlamentari sono scelti per esprimere la loro imparziale opinione, il loro maturo giudizio, per far parlare la loro illuminata coscienza, disse quel grande parlamentare inglese. Dopo di allora, molte opinioni sono state espresse sul concetto di rappresentanza politica.

Ma che cos'è la rappresentanza? Si può dire che essa sia una rappresentanza, secondo il criterio proprio del diritto privato, oppure che essa è diversa dalla figura definita dal Codice civile come rappresentanza?

2. La costruzione di un significato nella storia

La rappresentanza contiene il “nucleo del problema inerente al concatenamento moderno di Stato e società”¹. È istituto o complesso di istituti di importanza capitale nella storia dei poteri pubblici (non solo quelli statali). Ha quindi attirato una attenzione particolare delle scienze sociali, per cui sul tema vi sono intere biblioteche.

La rappresentanza politico – parlamentare nasce non dalla dottrina privatistica della rappresentanza (nel diritto romano era nota solo quella indiretta, di una persona che agisce in nome proprio nell'interesse altrui), ma nella dottrina medievale delle corporazioni, dove viene distinta “persona vera” (o fisica) da “persona repraesentata” (ovvero giuridica o morale).

Subisce poi quattro cambiamenti importanti. Il primo di contesto, con Hobbes, nel 1651; il secondo di mezzo nel periodo rivoluzionario (con Burke, i costituenti americani e Sieyès); il terzo di funzione con gli allargamenti del suffragio;

il quarto di procedura, con il suffragio universale. Al fondo di ognuno di questi vi è il principio del diritto romano, passato poi nel diritto canonico, secondo cui “*quod omnes tangit ab omnibus approbetur*”.

Thomas Hobbes, nel Leviatano, si impadronisce del termine e lo traspone nel linguaggio politico: rappresentante è il titolare del potere politico, che agisce sulla base di una autorizzazione o approvazione dei rappresentati. Diritti e facoltà conferiti al potere sovrano debbono essere conferiti con il consenso del popolo riunito, di ciascuno dei soggetti. L'autorizzazione è costitutiva dell'autorità politica². “*Oboedientia facit imperantem*”, secondo la sintesi di Spinoza.

Burke (1774), i costituenti americani e Emmanuel Joseph Sieyès (1791) fanno il secondo passaggio, indicando il mezzo che conferisce l'autorizzazione: “*il n'y a pas de représentation sans élections*”³. L'autorizzazione o approvazione prende la forma di elezione (“*électionnisme*”, “*electoralism*”).

Per Burke “*you choose a member indeed; but when you have chosen him, he is not member of Bristol, but he is a member of Parliament*”; l'eletto deve curare “*the general good, resulting from the general reason of the whole*”⁴.

Per James Hamilton⁵ i rappresentanti sono “*a chosen body of citizens whose wisdom may best discern the true interest of their country, and whose patriotism and love of justice will be least likely to sacrifice it to temporary or partial considerations*”.

Per Sieyès, “*les citoyens que se nomment des représentants [représentés ?] renoncent et doivent renoncer à faire eux-mêmes la loi ; ils n'ont pas de volonté particulière à imposer. S'ils dictaient des volontés, la France ne serait plus cet État représentatif ; ce serait un État démocratique. Le peuple [...] dans un pays qui n'est pas une démocratie (et la France ne saurait l'être), le peuple ne peut parler, ne peut agir que par ses représentants*”⁶.

Dunque, in questa fase fondamentale, governo democratico viene distinto da governo rappresentativo; nel secondo alcuni cittadini vengono scelti per la loro saggezza e capacità di interpretare l'interesse comune, non quello dei loro elettori.

Per lungo tempo, un secolo circa a seconda delle nazioni, gli elettori sono rimasti in numero molto limitato. Sappiamo quanti voti ottenne Tocqueville per la sua elezione nella prima metà dell'800 in Francia: 317, contro 241 del suo competitore. Poi, inizia il periodo, oscillante intorno a mezzo secolo, degli allargamenti del suffragio, che pone il problema dei soggetti ai quali consentire la partecipazione attiva.

La tesi censitaria viene espressa da Benjamin Constant: *“Coloro che l'indigenza mantiene in un'eterna dipendenza e condanna a lavori giornalieri non [sono] né più illuminati dei fanciulli in merito agli affari pubblici, né più interessati degli stranieri a una prosperità nazionale di cui non conoscono gli elementi e di cui godono i vantaggi soltanto indirettamente”*⁷.

La selezione secondo il criterio capacitario è indicata da John Stuart Mill: “solo la superiorità intellettuale di un individuo può giustificare che se ne apprezzi l'opinione come qualcosa di più di una opinione di un solo individuo”⁸.

Giunti al suffragio universale, prima soltanto maschile, la rappresentanza subisce una ulteriore torsione. Un elettorato di diverse decine di milioni non riesce a compiere una scelta. Il potere di selezione passa, allora ai partiti. Il rapporto rappresentativo – come osservato da Costantino Mortati⁹ – si sdoppia: c'è quello tra elettore e partito e quello tra partiti e membri preposti alle cariche elettive. L'elettore dà la sua approvazione alla scelta fatta dai partiti. Quindi, l'elezione non è più una scelta, ma l'approvazione di una scelta fatta da un potere intermedio.

Un ultimo passaggio avviene in data ancor più vicina, con la crisi dei partiti.

3. La democrazia rappresentativa

Il fondatore della scuola italiana di diritto pubblico e politico italiano Vittorio Emanuele Orlando aveva scritto nel 1889 nella prima edizione, e ripetuto nelle successive edizioni dei suoi “Principi di diritto costituzionale” che la rappresentanza non è delegazione di poteri, non è un mandato che il corpo elettorale dà all’eletto. Infatti, il mandato non è revocabile, suppone l’obbligo del mandatario di uniformarsi al mandato ricevuto, i mandanti sono obbligati dai loro mandatari solo in quanto essi conferirono l’incarico. Ora – osservava Orlando – nel diritto pubblico non può essere revocato a piacimento il mandato, non vi è obbligo del mandatario di uniformarsi all’incarico ricevuto, l’obbedienza politica è incondizionata e il parlamentare non rappresenta solo i propri elettori, ma tutta la nazione, cioè anche coloro che non cooperarono alla sua elezione.

Orlando concludeva che l’essenza della rappresentanza stava in questo, che “la scelta dei più capaci, invece di essere affidata al caso o alla designazione del principe, è affidata ai cittadini direttamente. L’elezione, quindi, non è delegazione di poteri, ma designazione di capacità”.

Quel che non spiegava Orlando era come si potessero scegliere i più capaci. Questo, con un suffragio ristretto per censo o per capacità, era possibile. La capacità o competenza dell’elettore garantiva la competenza dell’eletto. Diventava una petizione di principio con il suffragio universale, anche se un requisito capacitaro minimo è sempre rimasto nella norma che dappertutto impone il rispetto di un requisito di età per votare: si è elettori, in Italia, a 18 o 25 anni, eletti a 25 o 40 anni; i fanciulli sono esclusi.

In un saggio molto più tardo, del 1950, dal titolo “Ufficio ideale del suffragio universale” Benedetto Croce ha dato una risposta a questo interrogativo. Ha osservato che nel

suffragio ristretto “gli elettori debbano presumersi tali che posseggano in qualche modo l’idea del bene dello Stato e si orientino conforme ad esso, guardando più in là degli interessi privati”. Quando, però, il suffragio diventa universale, “si può aspettare, dalle masse così formate, consigli politici e soluzioni di problemi di governo?”.

L’“elettorato” è – secondo Croce – una “*fictio iuris*” e scambiarla per la realtà della storia è “*una ingenuità da ingenui o una storditezza da disattenti*”. “*Un hiatus par che si apra tra gli uomini, e fra le classi dirigenti e competenti e le masse elettorali. Il punto è far sì che queste possano mandare ai parlamenti un buon numero di persone intelligenti, capaci, di buona volontà*”. “*A fare che ne esca il migliore possibile debbono lavorare i partiti, cioè i loro capi con la loro individua personalità, e non certo con le sole idee sagge, sebbene queste talora non guastino, ma con tutti gli accorgimenti e le audacie che la cosa richiede, con quella che si chiama abilità elettorale*”, perché “*mi pare che della classe dirigente nel senso sopradetto la storia dimostri che non si è potuto mai fare a meno*”.

Aggiunge poi che “*i parlamenti [...] debbono tener conto della pubblica opinione, la quale a un dipresso coincide con la libera stampa*”, mentre “*le masse elettorali possono manifestare i loro sentimenti e i loro bisogni [...], ma non certo dirigere, né suggerire l’opera dei governi*”¹⁰

Insomma, nel 1950 Croce vede chiaramente che con il suffragio universale si pongono due diversi problemi, tra di loro connessi. In primo luogo, occorre che tra popolo o elettorato e “rappresentanti” vi sia un intermediario, il partito. In secondo luogo, bisogna che vi sia un altro meccanismo di “selezione di capacità”, di cui dovrà darsi carico l’opinione pubblica.

4. La deliberazione di rideterminazione della

misura degli assegni vitalizi

L'analisi che precede è servita a dimostrare che l'elezione è una procedura complessa che consiste nell'approvazione di una scelta per consentire ai cosiddetti rappresentanti di esprimere in contraddittorio le proprie opinioni. La rappresentanza serve per *“mandare ai Parlamenti un buon numero di persone intelligenti, capaci, di buona volontà”*, come osservato da Benedetto Croce.

Ora, tutte le condizioni riservate ai parlamentari debbono operare per assicurare la realizzazione di questo scopo con mezzi che operino sia durante la carica, sia successivamente alla carica, non modificando le condizioni in cui operano questi incentivi, per evitare o di scoraggiare l'accesso o di sanzionare, con un cambiamento di norme, i parlamentari all'uscita. È proprio quest'ultima la situazione che si è venuta a creare di recente e che ora passo ad esaminare.

La deliberazione dell'ufficio di Presidenza della Camera dei deputati n. 14/18 ha provveduto alla rideterminazione secondo il metodo di calcolo contributivo della misura degli assegni vitalizi, delle quote di assegno vitalizio dei trattamenti previdenziali pro-rata e dei trattamenti di reversibilità maturati sulla base della normativa vigente alla data del 31 dicembre 2011. Tale “rideterminazione”, denominata anche “ricalcolo”, ha comportato l'assunzione di coefficienti di trasformazione del montante contributivo maturato dai percettori delle prestazioni previdenziali con l'elaborazione di coefficienti per gli anni anteriori al 1996 e per le età precedenti i 57 anni e superiori ai 70 anni. Come notato dalla sentenza del Consiglio di giurisdizione della Camera dei deputati, n. 5/24, “le misure introdotte dalla impugnata delibera n. 14/2018 si risolvono in una riduzione dei trattamenti e realizzano quindi una loro *“renovatio in peius”*”. Ciò per effetto di una disposizione specifica della

delibera impugnata, che “sterilizza” i casi nei quali il criterio di computo condurrebbe a un incremento dei trattamenti, e precisamente dell’articolo 1, comma 4: “*L’ammontare degli assegni (...) rideterminati ai sensi della presente deliberazione non può comunque superare l’importo dell’assegno (...) previsto per ciascun deputato dal regolamento in vigore all’inizio del mandato parlamentare*”. Le misure impugnite si inquadrano quindi nel novero dei mutamenti peggiorativi dei rapporti di durata”.

La modifica dei criteri di calcolo disposta dalla Camera dei deputati nel 2018, anche se produce un effetto peggiorativo “*ex nunc*” sul trattamento vitalizio, è fondata su un criterio che viene fatto valere “*ex tunc*”. Comporta, quindi, un esame della legittimità di norme che, pur producendo effetti dall’entrata in vigore, sono tuttavia rette da una revisione di un criterio precedentemente determinato, che costituisce una modificazione delle “regole del gioco”, a “gioco iniziato”. Questo richiede di esaminare prima gli effetti retroattivi di norme, poi i limiti entro i quali tali effetti possono legittimamente prodursi.

5. I principi sulla irretroattività delle norme

Come è noto, l’art. 11.1 delle disposizioni sulle leggi in generale (preleggi) stabilisce che “*la legge non dispone che per l’avvenire: essa non ha effetto retroattivo*”. A maggior ragione questo principio si applica a regolamenti parlamentari cosiddetti minori, come quello in questione.

Tuttavia, il principio, che ha trovato una consacrazione costituzionale per il diritto penale nell’art. 25.2 Cost., non ha una valenza assoluta in altri campi, per cui occorre riferirsi alla giurisprudenza della Corte costituzionale, e specialmente a quella più recente.

Ora, la sentenza della Corte costituzionale 103/13 dispone

che “questa Corte ha individuato una serie di limiti generali all’efficacia retroattiva delle leggi , attinenti alla salvaguardia, oltre che dei principi costituzionali, di altri fondamentali valori di civiltà giuridica, posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento, tra i quali vanno ricompresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza, che si riflette nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento; la tutela dell’affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principi o connaturato allo Stato di diritto; la coerenza e la certezza dell’ordinamento giuridico; il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario (sentenza n. 209 del 2010, citata, punto 5.1, del Considerato in diritto)”.

Successivamente, la sentenza 145/22 ha osservato che “secondo il costante orientamento della giurisprudenza costituzionale (ex plurimis, sentenze n. 46 del 2021, n. 156 del 2014 e n. 78 del 2012), l’efficacia retroattiva della legge deve trovare adeguata giustificazione nell’esigenza di tutelare principi , diritti e beni di rilievo costituzionale, che costituiscono altrettanti «motivi imperativi di interesse generale», così come chiarito dalla Corte EDU in plurime occasioni. I soli motivi finanziari, volti a contenere la spesa pubblica o a reperire risorse per far fronte a esigenze eccezionali, non bastano a giustificare un intervento legislativo destinato a ripercuotersi sui giudizi in corso (sentenze n. 174 e n. 108 del 2019, e n. 170 del 2013). L’efficacia retroattiva della legge, finalizzata a preservare l’interesse economico dello Stato che sia parte di giudizi in corso, si pone in evidente e aperta frizione con il principio di parità delle armi nel processo e con le attribuzioni costituzionalmente riservate all’autorità giudiziaria (ex plurimis, sentenze n. 12 del 2018 e n. 209 del 2010)”.

Infine, la recentissima sentenza della Corte costituzionale 4/24 ha rilevato che “la Corte EDU ha ritenuto che «le

considerazioni finanziarie non possono, da sole, autorizzare il potere legislativo a sostituirsi al giudice nella definizione delle controversie» (sentenza 29 marzo 2006, Scordino e altri contro Italia, paragrafo 132; sentenza 11 aprile 2006, Cabourdin c. Francia, paragrafo 37). Anche questa Corte ha sottolineato che, in linea di principio, «i soli motivi finanziari, volti a contenere la spesa pubblica o a reperire risorse per far fronte a esigenze eccezionali, non bastano a giustificare un intervento legislativo destinato a ripercuotersi sui giudizi in corso (sentenze n. 174 e n. 108 del 2019, e n. 170 del 2013)» (sentenza n. 145 del 2022). Nel caso in esame non emerge, né giustificatrice dell'intervento legislativo retroattivo rispetto all'esigenza di assicurare un risparmio della spesa pubblica, in considerazione di orientamenti giurisprudenziali che stavano riconoscendo tutela alle pretese economiche dei dipendenti nei confronti delle amministrazioni pubbliche di appartenenza».

Nelle conclusioni dell'Avvocato generale nella Corte di giustizia dell'Unione europea Juliane Kokott nelle cause C-725/20 P, C-198/21 P e C-391/21 P sui principi della certezza del diritto e della tutela del legittimo affidamento, ai paragrafi 70 e seguenti, si può leggere che *“un diritto è considerato quesito qualora il fatto generatore del medesimo si sia realizzato prima della modifica legislativa. Per contro, è considerato non già un diritto quesito bensì unicamente un'aspettativa un diritto la cui fattispecie costitutiva non si è realizzata nel vigore della normativa che è stata modificata”*. L'Avvocato generale ha poi aggiunto che *“nel caso delle pensioni dei ricorrenti interessate nel caso di specie, le quali sono state ridotte, siamo dunque in presenza non più di aspettative bensì di diritti quesiti”*; *“infatti, la fattispecie si era già realizzata in capo ai ricorrenti al momento dell'adozione della deliberazione numero 14/18 poiché a tale data essi percepivano già le loro pensioni”*.

6. La revisione con effetto retroattivo di un criterio di calcolo, che produce una “*reformatio in pejus*”

Da questa giurisprudenza si ricava che la revisione con effetto retroattivo di un criterio di calcolo, che produce una “*reformatio in pejus*”, è legittima a condizione che rispetti principi, diritti e beni di rilievo costituzionale quali sono quello di ragionevolezza, quello di eguaglianza, (volto a evitare ingiustificate disparità di trattamento), e quello di tutela dell’affidamento legittimo. Invece, i soli motivi finanziari volti a contenere la spesa non bastano a giustificare un intervento legislativo.

Ora, la deliberazione dell’Ufficio di presidenza 14/18 non reca una espressa motivazione (contiene solo una indicazione dell’iter procedimentale), ma la sentenza 4/24 del Consiglio di giurisdizione trae da essa la chiara indicazione relativa ai motivi finanziari che l’hanno fatta adottare. Infatti, al par. 5.1 affronta la questione della “necessaria indicazione delle necessità cui è finalizzata la riduzione dei trattamenti, ed a quella della conseguente destinazione dei relativi risparmi a quella della conseguente destinazione dei relativi risparmi”, e, dopo un’analisi della deliberazione, giunge alla conclusione che “malgrado la mancata esplicitazione di un’indicazione specifica, questo giudice ritiene che gli scopi del provvedimento debbano essere individuati in base al criterio oggettivo degli effetti da esso prodotti. È di conseguenza evidente che essi consistono nell’esigenza di realizzare una riduzione della spesa pubblica, ottenuta anche attraverso la riduzione del fabbisogno della gestione “previdenziale” dei deputati”.

Alla finalità esclusivamente finanziaria della deliberazione, come confermata dalla successiva sentenza del

Consiglio di giurisdizione, si aggiunge che sono violati i due principi indicati dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, quello della tutela del legittimo affidamento (“*rectius*” dei diritti quesiti) e quello di ragionevolezza ed eguaglianza.

Il primo perché la deliberazione si riferisce a deputati cessati dal mandato per gli anni di mandato svolti fino al dicembre 2011, quindi in una epoca non recente.

Il secondo per due motivi. Perché dispone una “*reformatio in pejus*” fondata su un criterio dettato ora per allora con effetti permanenti. In secondo luogo, perché il provvedimento ha prodotto una disparità di trattamento tra deputati e senatori, come sarà dimostrato nel paragrafo successivo.

Si può quindi giungere a due conclusioni. La prima è che i principi ribaditi dalla Corte costituzionale non sono stati rispettati dalla deliberazione dell’Ufficio di presidenza 14/18, sia perché questa ha fondato la sua decisione solo sui motivi finanziari di riduzione della spesa, sia perché questa ha violato i diritti quesiti dei deputati cessati dal mandato e l’eguaglianza tra deputati e senatori. La seconda conclusione è che il Consiglio di giurisdizione avrebbe dovuto valutare tali profili di illegittimità, tanto più in quanto la sua decisione muove proprio dall’affermazione che il Consiglio ha dovuto compiere una valutazione di legittimità costituzionale, che avrebbe richiesto almeno un esame della più recente giurisprudenza del giudice “*ad hoc*”, la Corte costituzionale.

7. La disparità di trattamento tra deputati e senatori cessati dal mandato

La deliberazione 14/18 dell’Ufficio di presidenza della Camera dei deputati, come confermata dalla sentenza 5/24 del Consiglio di giurisdizione nella Camera dei deputati, ha

prodotto una disparità di trattamento tra soggetti in posizione uguale, quali deputati e senatori, in quanto a questi ultimi si applica la decisione del Consiglio di garanzia del Senato 272/23 che ha ripristinato gli assegni vitalizi calcolati secondo criterio retributivo.

L'ordinamento costituzionale italiano ha adottato un sistema di bicameralismo eguale e perfetto, nel senso che i due rami del Parlamento hanno la stessa legittimazione e le stesse funzioni e sono, quindi, posti su un piano di parità e dotati delle stesse competenze. Infatti, il Parlamento è composto di due organi con identici poteri e eguali funzioni, quali le revisioni costituzionali, la legislazione, l'indirizzo politico e il controllo dell'esecutivo, e tutto ciò è dimostrato dall'esistenza di commissioni bicamerali e dalla previsione di un terzo organo, il Parlamento in seduta comune. Quindi, titolari dello stesso organo, dotati delle stesse funzioni, non possono avere trattamenti diversi. Un esame delle principali norme costituzionali relative al Parlamento serve a dimostrare questa conclusione. L'art. 55 Cost. dispone che *“Il Parlamento si compone della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Il Parlamento si riunisce in seduta comune dei membri delle due Camere nei soli casi stabiliti dalla Costituzione”*. Sia i deputati, sia i senatori sono eletti a suffragio universale e diretto (artt. 56 e 58). La Camera dei deputati e il Senato della Repubblica sono eletti per cinque anni (art. 60). I successivi articoli della Costituzione regolano in forma parallela ed eguale le due Camere per quanto riguarda elezione, riunioni, proroghe, convocazione, elezione dei titolari degli organi, sedute, regolamenti, deliberazioni, ineleggibilità e incompatibilità, rappresentanza, responsabilità, esercizio collettivo della funzione legislativa, procedura legislativa, commissioni bicamerali, riunioni in seduta comune.

In particolare la Costituzione contiene una disciplina che

considera il Parlamento come un solo organo ripartito in due camere, ne regola in maniera uniforme i membri, e disciplina in maniera uniforme le due camere stesse. Gli articoli 55,63, 64. 2 e 3,83.1, 85.2, 90.2, 91 104.4 e 135.1 considerano i due rami del Parlamento come parti di un unico organo. L'articolo 67 disciplina uniformemente i membri dei due rami del Parlamento stabilendo che essi rappresentano la nazione ed esercitano le funzioni senza vincolo di mandato. Gli articoli 68, 98.2, 104.7, 122.2 e 135.6 e 7 stabiliscono limiti e responsabilità per i membri del Parlamento, sempre in maniera uniforme per i due rami. L'articolo 69 determina il principio dell'indennità per i membri del Parlamento senza distinguere tra le due camere. Infine, gli articoli 70 e seguenti disciplinano le funzioni in maniera uguale.

Vi è poi una lunghissima serie di articoli della Costituzione – ben 27 - che disciplinano in modo parallelo e uniforme le due Camere: 48.3, 50, 55.2, 61, 62, 64.2 e 4, 65.2, 70, 71.1, 73.2, 74.1 e 2, 77.1, 2 e 3, 78, 80, 81.2 e 4, 85.3, 86.2, 87.2, 3, 4, 8 e 9, 88.1, 94.1,3 e 4, 99.2, 100.2, 116.3, 121.2,122.2,136.2 e 138.3.

Il principio di uniformità del trattamento dei membri dei due rami del Parlamento è talmente forte che è stata affacciata all'idea della incostituzionalità della discrezionalità degli uffici di Presidenza delle Camere che consente loro di discostarsi dal parametro retributivo della legge 1261 del 1965.

Si può concludere che, essendo deputati e senatori membri di organi posti allo stesso livello, disciplinati in forma eguale, dotati degli stessi poteri, per certi versi persino articolazioni interne di un unico organo, il trattamento non può essere difforme, perché violerebbe il principio costituzionale per cui persone e situazioni eguali non possono essere regolati in modo diseguale.

8. Conclusioni

In conclusione, la deliberazione dell'Ufficio di presidenza della Camera dei Deputati 4/18 non rispetta i principi ribaditi dalla Corte costituzionale, perché l'Ufficio di presidenza ha sia fondato la sua decisione solo sui motivi finanziari di riduzione della spesa, sia violato i diritti quesiti dei deputati cessati dal mandato e l'eguaglianza tra deputati e senatori, mentre avrebbe dovuto valutare tali profili di illegittimità, tanto più in quanto la sua decisione muove proprio dall'affermazione che ha dovuto compiere una valutazione di legittimità costituzionale, che avrebbe richiesto almeno un esame della più recente giurisprudenza del giudice "ad hoc", la Corte costituzionale.

In secondo luogo, essendo deputati e senatori membri di organi posti allo stesso livello, disciplinati in forma eguale, dotati degli stessi poteri, per certi versi persino articolazioni interne di un unico organo (il Parlamento in seduta comune), il trattamento degli ex titolari dei due rami del Parlamento non può essere difforme, perché violerebbe il principio costituzionale per cui persone e situazioni eguali non possono essere regolati in modo diseguale.

In terzo luogo, la salvaguardia dei diritti acquisiti durante l'esercizio della funzione parlamentare si proietta anche oltre il periodo di tale esercizio, così come l'insindacabilità ex articolo 68.1 della Costituzione ha quella che è stata definita una "valenza perpetua", va oltre la cessazione del mandato parlamentare. Allo stesso modo, numerose leggi hanno disposto restrizioni per i parlamentari cessati dal mandato, dettando quindi limiti post mandato. Anche su aspetti minori vi è questa proiezione post mandato, come per l'indennità di reinserimento e per le facilitazioni di viaggio, che vanno egualmente oltre il limite del mandato, pur essendo stati i relativi diritti acquisiti durante il mandato stesso.

Infine, e in termini più generali, il trattamento riservato agli ex parlamentari è in contrasto con la funzione del parlamentare – rappresentante, come sopra definita, perché finisce per riservare una “*reformatio in pejus*” a persone che, per la funzione da svolgere, erano state scelte sulla base di una particolare “capacità”, come osservato da Vittorio Emanuele Orlando o, per risalire a Hamilton, sulla base del loro “*wisdom*”, “*patriotism*” e “*love of justice*” e che non meritano di essere colpite da una modificazione peggiorativa adottata “*ex post*”.

¹ Hasso Hofmann, *Rappresentanza – rappresentazione. Parola e concetto dall’antichità all’Ottocento*, Milano, Giuffré, 2007, p. 1 – 2, citando R. Altmann.

² P. Pasquino, *Généalogie du concept de représentation*, dattiloscritto. A questo importante scritto sono debitore per la ricostruzione della fase iniziale della nozione di rappresentanza

³ P. Pasquino, *Généalogie*, p. 49 ss

⁴ Burke, *Speech to the Electors of Bristol*, 1774. Cit .da Pasquino, *Généalogie*, p. 10

⁵ *Federalist Papers*, n.10

⁶ *Dire de l’Abbé Sieyès sur la question du veto royal*, 7 settembre 1789.

⁷ B. Constant, *Cours de politique constitutionnelle*, Paris, I, 1836, p. 118 (cit. in *Voto: diritto di*, Enc. Dir., p. 1113)

⁸ J. S. Mill, *Considerations on Representative Government*, Indianapolis, 1958, p 137 (Cit. in *Voto: diritto di*, in Ens.

Dir., p. 1114)

⁹ C. Mortati, *Note introduttive ad uno studio sui partiti politici*, ora in Id., *Scritti*, Milano, Giuffr , vol. III, p. 380

¹⁰ B. Croce, *Terze pagine sparse*, Bari, Laterza, 1955, p. 289 – 297.

Antonello Falomi

*Presidente onorario dell'Associazione ex
Parlamentari della Repubblica*

Ringrazio il prof. Cassese che, come sua abitudine, ha dato un contributo importante alle nostre riflessioni. L'incontro termina qui. Ringrazio tutti voi per essere stati presenti perché anche voi, con la vostra presenza, avete dato significato a questa iniziativa che l'Associazione degli ex Parlamentari ha voluto promuovere. Grazie a tutti.

Indice

Sommario	2
Colophon	3
Premessa	4
Convegno del 12 dicembre 2023	6
Convegno 12 Dicembre 2023 Aula dei Gruppi Parlamentari, Via Campo Marzio 78	7
Indice	7
Presentazione	8
Apertura	9
Cinzia Dato	10
Relazione introduttiva	13
Giuseppe Gargani	14
Saluti	23
Giorgio Mulè	24
Leonardo Cesaretti	28
Bernard Dika	29
Relazioni	32
Enzo Cheli	33
Cesare Mirabelli	40
Paola Balducci	50
Mariapia Garavaglia	53

senza pregiudizi	56
I LEP da finanziare	60
Strategia nazionale	66
Il Dibattito	69
Antonello Falomi	70
Confronto con gli Ex Presidenti del Parlamento	77
Fausto Bertinotti	78
Pier Ferdinando Casini	82
Gianfranco Fini	87
Carlo Scognamiglio	95
Chiusa	98
Interventi e Dibattito	104
Stefano Ceccanti	105
Agazio Loiero	108
Mario Tassone	110
Vincenzo Palumbo	112
Rodolfo Carrelli	117
Giovanni Crema	119
Michele Viscardi	123
Dalila Nesci	126
Vincenzo Gino Alaimo	130
Valter Bielli	135
Le scuole	139

Dossier “Costituzione – Parlamento – Democrazia”	142
Il ruolo del parlamento nell’ultimo ventennio: potestas legislativa o ratifica normativa?	144
Le leggi di revisione della Costituzione e di altre leggi costituzionali (1948-2022)	156
Ulteriori proposte di riforme Costituzionali	184
Il modello di premeriato nello stato di Israele	188
Tavola rotonda del 14 marzo 2024	192
Tavola rotonda 14 MARZO 2024 Sala della Lupa, Palazzo Montecitorio	193
Indice	193
Presentazione	194
Paola Balducci	196
Francesco Verderami	200
Giuseppe Gargani	202
Francesco Verderami	210
Fausto Bertinotti	211
Francesco Verderami	217
Francesco Saverio Marini	218
Francesco Verderami	223
Massimo Villone	225
Francesco Verderami	230
Luigi Zanda	232

Antonello Falomi	238
Francesco Verderami	239
Enzo Palumbo	240
Francesco Verderami	241
Giuseppe Gargani	242
Convegno del 26 novembre 2024	243
Convegno 26 NOVEMBRE 2024 Sala della Regina, Camera dei Deputati	244
Indice	244
Giuseppe Soriero	245
Antonello Falomi	247
Giuseppe Gargani	249
Giorgio Mulè	258
Anna Ascani	263
Sabino Cassese	269
1. La rappresentanza	269
2. La costruzione di un significato nella storia	270
3. La democrazia rappresentativa	273
4. La deliberazione di rideterminazione della misura degli assegni vitalizi	274
5. I principi sulla irretroattività delle norme	276
6. La revisione con effetto retroattivo di un criterio di calcolo, che produce una “reformatio in pejus”	279
7. La disparità di trattamento tra deputati e	280

8. Conclusioni	283
Antonello Falomi	286