

AUDIZIONE DI FRONTE ALLA COMMISSIONE AFFARI COSTITUZIONALI DEL SENATO SUI PROGETTI DI REVISIONE COSTITUZIONALE

Vorrei prima di tutto ringraziare la Presidente della Commissione, senatrice Finocchiaro, e tutti i senatori che compongono la Commissione per avermi voluto concedere l'opportunità di esprimere un'opinione su questa delicata materia della revisione costituzionale, sia pure limitata ai temi che sono ora in discussione.

Il primo argomento su cui vorrei intervenire riguarda la materia del procedimento legislativo ed i rapporti fra Parlamento e Governo in questo ambito. A mio modo di vedere, la "cronica debolezza degli esecutivi nell'attuazione del programma di governo" – cito le espressioni impiegate dal d.d.l. cost. – è da imputarsi alle difficoltà del sistema dei partiti e non alla insufficiente disponibilità di strumenti di pressione governativa sul lavoro parlamentare ed in particolare sul procedimento legislativo. Questi strumenti si sono in effetti moltiplicati nel tempo, per effetto di successive modifiche dei regolamenti parlamentari ed anche in via patologica, come unanimemente riconosciuto, con l'abuso della decretazione d'urgenza e con le prassi della posizione di questioni di fiducia su maxiemendamenti al testo dei decreti. L'effetto è stato quello di accentuare grandemente i poteri direttivi del governo sulla programmazione dei lavori parlamentari, con un progressivo esautoramento del ruolo delle istituzioni parlamentari, schiacciate fra un'alluvionale e spesso confusa ed ingombrante iniziativa legislativa governativa, l'ipertrofia della decretazione d'urgenza e della delega legislativa, la correlativa riduzione dei margini a disposizione per il confronto e la dialettica parlamentare, anche dovuta alla verticalizzazione dei processi politici, alla loro concentrazione in ambienti molto ristretti come le segreterie dei partiti, cui si è aggiunta la strutturale erosione di quei margini dovuta a cause europee ed internazionali.

Stando così le cose, può allora dirsi che sia il progetto governativo che altri d.d.l. cost., sia pure con differenti calibrature dei poteri del governo sulla programmazione dei lavori parlamentari – come ad es. il n. 35, ad iniziativa dei sen. Zeller ed altri, il n. 1195, ad iniz. del sen. Calderoli, il n. 1264 ed il n. 1406, ad iniz. dei sen. Sacconi ed altri, il n. 1416, ad iniz. dei sen. Monti e Lanzillotta – hanno come primo obiettivo quello di ratificare questo netto squilibrio a favore del Governo ed a detrimento del Parlamento, tentando altresì di arginare gli aspetti più macroscopici di abuso della decretazione d'urgenza, ma soprattutto sancendo costituzionalmente il completo dominio del Governo sull'ordine del giorno parlamentare: rispetto alla prassi attuale non cambierebbe molto ma, a differenza di oggi, si avrebbe una legittimazione costituzionale di questo squilibrio.

Lo strumento più significativo, in tal senso, è certamente l'istituto previsto dall'art. 10 del progetto governativo (e da corrispondenti articoli di altri progetti) che, modificando l'art. 72 cost., stabilisce che il Governo possa chiedere alla Camera di "*deliberare che un disegno di legge sia iscritto con priorità all'ordine del giorno e sottoposto alla votazione finale entro sessanta giorni dalla richiesta ovvero entro un termine inferiore determinato in base al regolamento tenuto conto della complessità della materia. Decorso il termine, il testo proposto o accolto dal Governo, su sua richiesta, è posto in votazione, senza modifiche, articolo per articolo e con votazione finale. In tali casi, i termini di cui all'articolo 70, terzo comma, sono ridotti della metà*" – i termini cioè, rispettivamente di dieci e trenta giorni, entro i quali il nuovo Senato può disporre di esaminare un progetto approvato dalla Camera e deliberare proposte di modificazione del testo, sulle quali la Camera è chiamata a pronunciarsi in via definitiva entro i successivi venti giorni.

Si noti che l'uso di questo strumento da parte del Governo non è soggetto, nelle proposte di revisione costituzionale, ad alcuna forma di limitazione, lasciando semmai al regolamento della Camera questa delicatissima incombenza. Esso, insieme alla decretazione d'urgenza – che non è peraltro ricondotta, in termini stringenti, ai soli casi di *effettiva* straordinaria necessità ed urgenza – ed alle iniziative governative per leggi di delega, configura un apparato formidabile di compressione del lavoro parlamentare, al quale non deve in sostanza residuare altro margine che quello possibile nell'ambito di frettolose discussioni su progetti redatti dal Governo.

Questo squilibrio fra i poteri che collaborano, nell'ambito di una forma di governo parlamentare, alla formazione ed attuazione dell'indirizzo politico – Parlamento e Governo, sulla base dei risultati delle consultazioni elettorali – non è in alcun modo bilanciato né da limitazioni del potere del Governo né da nuovi spazi di azione del Parlamento né dal rafforzamento di istituti di partecipazione popolare: bilanciamenti, questi, tutti immaginabili, per es. condizionando in termini netti e circostanziati il potere governativo di conformazione dei lavori parlamentari, riconoscendo a minoranze parlamentari il potere di attivare procedure di controllo, come la promozione di questioni di costituzionalità, prevedendo più ampi poteri ispettivi e di nomina per istituzioni di garanzia come la Corte costituzionale, ed anche di controllo sulle nomine effettuate dal Governo (come peraltro previsto da alcuni dei d.d.l. cost. ricordati, come il n. 1195, che prevede, in capo al Senato, il potere di provvedere all'audizione dei candidati e l'espressione di un parere vincolante, sia pure sulla sola sussistenza dei requisiti di legge, nei confronti delle *“proposte di nomina a componente di autorità o organismi di garanzia e di presidente o amministratore delegato di società a partecipazione pubblica”* – art. 22 del progetto, che aggiunge un comma all'art. 97 cost.; o come, ma in termini più restrittivi dei poteri del Senato, fa il d.d.l. cost. n. 1416, all'art. 28; o infine come fanno il d.d.l. cost. n. 1420, ad iniz. dei sen. Chiti ed altri ed il d.d.l. cost. n. 1426, ad iniz. dei sen. De Petris ed altri, in termini stavolta più ampi ed articolati, modificando l'art. 82 cost.).

Per queste ragioni, direi che il progetto governativo di revisione costituzionale, ed anche molti fra quelli di iniziativa parlamentare, specie quelli che più si avvicinano all'impostazione del primo, sono criticabili, in primo luogo perché mancano l'obiettivo di *“elevare la qualità della vita democratica e di ricostruire il rapporto di fiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni”*, in definitiva di *“incrementare complessivamente il tasso di democraticità del nostro ordinamento”*, obiettivo individuato, in questi termini letterali, dalla relazione illustrativa del progetto governativo. Sancire costituzionalmente la fortissima compressione delle prerogative parlamentari nel procedimento legislativo non significa infatti cogliere questi obiettivi se non nel senso, tutto populistico, che marginalizzare il Parlamento dal procedimento di formazione della legge abbia il significato di colpire, se mi è permesso di esprimermi così, la politica *“cattiva”*, sollecitando pulsioni davvero autoritarie, antiparlamentari, convinte che la discussione parlamentare sulle leggi sia, nel migliore dei casi, una perdita di tempo.

In secondo luogo, questi progetti sono criticabili perché essi eludono un principio fondamentale su cui si regge l'elaborazione costituzionale, quello per cui l'attribuzione di potere debba soffrire limiti e contrappesi, nel senso che questo della limitazione del potere appare un profilo costitutivo dell'attività di revisione costituzionale, tale cioè da caratterizzarla nella sua fisionomia essenziale e perciò irrinunciabile, pur nella varietà delle possibili soluzioni che possono essere studiate in concreto per provvedere ad una determinata modifica della costituzione. A questo proposito, e per concludere il discorso su questo primo argomento concernente il procedimento legislativo ed i rapporti fra Parlamento e governo in questo ambito, vorrei notare che la decisione politica, [convalidata dall'Ufficio di Presidenza del Senato], di scorporare il tema del bicameralismo, del titolo V della costituzione e del potere governativo di incidenza sui lavori parlamentari dal contesto complessivo delle

riforme in discussione da tempo fra le forze politiche – riforme che toccano anche, come è noto, oltre che la forma di governo, la legge elettorale ed il complesso delle garanzie costituzionali e degli istituti di partecipazione popolare – questa decisione politica, che nel mio discorso ho considerato e continuerò a considerare come un dato di fatto, incide però probabilmente in modo significativo sulla coerenza ed ispirazione razionale delle proposte ora in discussione così da rendere problematico un loro innesto nell’ordinamento costituzionale vigente. Si pensi per esempio da un lato allo straordinario incremento di potere a favore del Governo e dall’altro alla sua perdurante legittimazione democratica solo indiretta, dipendente dalla sola fiducia parlamentare; si pensi ancora alla preoccupante insufficienza di strumenti ed istituti di garanzia, capaci di bilanciare l’aumento dei poteri governativi e della maggioranza politica di cui sono espressione. Direi che affiora così un’incomprimibile esigenza sistematica di apprezzamento delle proposte di revisione costituzionale, esigenza che impone di valutarne la portata anche alla luce di ciò che, per ora, non è in discussione, per verificare se quelle proposte, isolate da un contesto più complessivo, siano tuttavia in grado di corrispondere ai ricordati criteri di coerenza e razionalità. Il soddisfacimento di tale esigenza consentirebbe di evitare che l’attuale assetto costituzionale sia stravolto da innesti che ne oscurino il netto profilo di principio: vorrei richiamare l’attenzione di questa Commissione sulla necessità, così a me pare, di tener conto di questa esigenza sistematica.

Il secondo, ed ultimo, argomento del mio intervento riguarda il sistema di elezione, la composizione e le funzioni del nuovo Senato ed insieme il tema intricato della riforma del titolo V della Costituzione. Non riassumo qui, dandole per note e per ragioni di sintesi, le soluzioni accolte nel progetto governativo e quelle che ad esso si accostano, anche con significative differenze, che toccano tutti i temi cruciali dell’elezione, della composizione e delle funzioni del Senato, nonché della riforma del titolo V. Vorrei invece cercare di identificare l’idea di fondo, ispiratrice del progetto governativo, allo scopo di comprendere se essa potrà essere in condizione di perseguire gli obiettivi che si propone e di comprendere altresì se i limiti e contrappesi, che abbiamo visto essere carenti ed anzi assenti nei rapporti fra Camera dei Deputati e Governo nel procedimento legislativo, siano stati invece progettati ed introdotti proprio nel mettere in cantiere la nuova fisionomia del Senato e del riparto di competenze previsto dal titolo V.

Questa ispirazione di fondo consiste nel tenere insieme un’elezione indiretta del Senato, che risulterebbe composto da Presidenti di Regione, consiglieri regionali e Sindaci, con il permanere – per essi come naturalmente per i Deputati – del divieto del mandato imperativo. I senatori non sarebbero cioè chiamati ad esprimere direttamente ed in modo vincolato, per es. attraverso il voto unico, l’interesse della Regione o dell’ente locale da cui provengono, potendo esprimere invece liberamente il proprio voto, senza vincoli derivanti dalle istituzioni che pure li hanno espressi. Essi dovrebbero invece elaborare collettivamente – in ciò mi pare consista il nocciolo della proposta – una sorta di quintessenza dell’interesse autonomistico, una sintesi di questo interesse che non dovrebbe mai dirsi prigioniera delle singolari prospettive riconducibili a ciascuna Regione o ente locale.

Questa ispirazione, in larga misura mutuata dall’esperienza costituzionale austriaca – dove però la seconda Camera riveste un ruolo del tutto marginale – è invece in contrasto con quella di altre esperienze, come quella tedesca, che affidano l’elaborazione del raccordo Stato-autonomie alla netta enfaticizzazione dell’interesse del singolo ente autonomo, interesse di cui ciascun membro della seconda Camera deve farsi portatore, essendo vincolato da un mandato imperativo e dalla previsione di un voto compatto per *Land*. Si parte, in questo caso, dall’interesse di ciascun ente e le sintesi possono realizzarsi nella loro dialettica e con i voti; l’obiettivo è di affiancare agli interessi espressi dal circuito della politica nazionale gli

interessi derivabili da quello autonomistico e cercare così un limite ed un contrappeso ai primi, favorendo altresì il raccordo fra livelli di governo.

Anche il progetto in esame vorrebbe conciliare, nel nuovo ruolo costituzionale del Senato, il raccordo fra Stato ed autonomie e la garanzia derivante dal contrappeso, dal limite al potere politico centrale, espresso dal deciso rafforzamento del Governo. Tuttavia, invece di seguire la via, tracciata da altre esperienze costituzionali, di favorire l'espressione degli interessi delle Regioni e degli altri enti locali, in modo che questi interessi possano bilanciare quelli che si dispiegano al centro del complesso politico-partitico, il progetto esprime il tentativo di – cito dalla relazione illustrativa del progetto governativo – *“ricomprendere, superandoli tuttavia, sia gli equilibri politico-partitici, sia quelli di rappresentazione di interessi di carattere meramente territoriale”*. I senatori, nella visione resa esplicita dalla suddetta relazione, non dovrebbero né essere – cito di nuovo – *“portatori di istanze legate più alle forze politiche che alle istituzioni di appartenenza”*, né essere espressione di *“esigenze particolari circoscritte esclusivamente al proprio territorio”*. Infine, aver accantonato l'elezione diretta a suffragio universale dei senatori varrebbe ad escludere che essi possano sentirsi coinvolti dall'indirizzo politico che caratterizza il rapporto fiduciario.

Insomma, i senatori non rappresentano più la Nazione (come risulta dalla nuova formulazione del comma 2 art. 55 cost., come modificato dall'art. 1 del d.d.l. cost. del Governo), non sono eletti dai cittadini e ciò dovrebbe interrompere, o almeno rendere progressivamente recessivo, il loro rapporto con il circuito politico-partitico nazionale. Però, pur essendo espressione di istituzioni regionali, non dovrebbero rappresentare queste ultime, poiché vale anche per essi senatori, come per i deputati, il divieto del mandato imperativo: ciascuno di loro potrà esercitare il proprio mandato senza vincoli che derivino dall'istituzione locale ed ancor meno dal territorio, regionale o locale. Senato e senatori dovrebbero dirsi laboratorio di sintesi di un interesse autonomistico, come tale distinto sia da quelli nazionali espressi dal circuito politico-partitico, sia da quelli particolari riconducibili alle singole istituzioni locali.

Questa sintesi, questa quintessenza dell'interesse autonomistico, appare però più relegata in un mondo ideale che ancorata alla concretezza delle logiche di relazione fra livelli di governo e di raccordo fra stato ed autonomie. Ciò per un complesso di ragioni. In primo luogo, il permanere del divieto del mandato imperativo impedisce o almeno ostacola la formazione netta, trasparente, di un interesse riconducibile all'istituzione regionale. In secondo luogo, sia il permanere del divieto del mandato imperativo che la composizione del Senato – che in buona parte sarebbe formato da *leaders* politici, presidenti di regione e sindaci – potrebbero favorire una spiccata sensibilità per interessi riconducibili al complesso politico-partitico, filtrati dalla versione “leaderistica” e mediatica che il sistema politico tende sempre più ad assumere.

In terzo luogo, queste considerazioni debbono naturalmente combinarsi con quella delle funzioni attribuite al nuovo Senato: funzioni che, nel progetto governativo, sono le più deboli ed incerte, se paragonate a quelle assegnate al Senato dai d.d.l. cost. di iniziativa parlamentare. Com'è noto, il Senato conserverebbe solo il potere di deliberare, insieme alla Camera, i progetti di legge di rango costituzionale. Il procedimento legislativo ordinario sarebbe perciò integralmente nelle sole mani della Camera – ma con fortissime limitazioni, come sappiamo, che provengono dai poteri direttivi del Governo sulla programmazione dei lavori parlamentari. Assai tenue la facoltà del Senato di deliberare in tempi strettissimi – ma solo su richiesta di un terzo dei suoi componenti – proposte di modificazione di ciascun disegno di legge approvato dalla Camera, proposte che solo in limitati casi avrebbero l'effetto di vincolare la Camera a discostarsene solo con delibere adottate a maggioranza assoluta dei propri componenti. Se si pensa alla mole del lavoro legislativo, all'impegno assai cospicuo che i futuri Senatori dovranno fronteggiare come consiglieri regionali, Sindaci e Presidenti di

regione, si può immaginare che modesto e sostanzialmente ininfluenza potrà essere il contributo del Senato al procedimento legislativo.

Anche gli altri poteri del Senato sono peraltro modesti: esso è escluso dall'inchiesta parlamentare ed ancora molto incerta mi sembra la valenza che potrà assumere la funzione di verifica dell'attuazione delle leggi e di valutazione delle politiche pubbliche, prevista dalla nuova formulazione dell'art. 55, comma 4, cost., ma anche da alcuni d.d.l. di iniziativa parlamentare; si tratta, in effetti, di funzione sganciata dalla previsione di un qualche concreto potere e che potrebbe ridursi alla rituale elaborazione di documentazioni, con nessun effetto di limite e condizionamento nei confronti dell'indirizzo politico del Governo. Ho già detto anche dell'assenza di poteri di controllo sulle nomine governative e del fatto che altri progetti hanno almeno configurato in termini più estesi i poteri di nomina attribuiti al Senato stesso.

La stessa "*essenziale funzione di raccordo tra lo Stato e le regioni, le città metropolitane e i comuni*", cito ancora dalla relazione illustrativa al d.d.l. cost. del Governo, funzione che trova esplicita menzione nel nuovo comma 4 dell'art. 55 della Costituzione (come modificato dall'art. 1 del progetto), nonostante l'aggettivo qualificativo "*essenziale*", sembra esaurirsi nella sua qualificazione astratta senza però corrispondere alla determinazione di specifiche attività ed alla competenza per l'adozione di specifici atti.

Non posso entrare nel dettaglio per ragioni di sintesi e vorrei così limitarmi ad alcune, spero ragionate, valutazioni complessive che riguardano specialmente la riforma del titolo V, per poi tornare, in termini molto succinti, a quella del bicameralismo. E' ben noto che il regionalismo italiano sta vivendo la fase discendente della sua parabola. La pressione del diritto comunitario, gli orientamenti della giurisprudenza costituzionale, quelli delle politiche governative hanno determinato questo effetto recessivo, con il progressivo esaurirsi della funzione legislativa regionale che ha subito, peraltro non solo in Italia, un rapido declino. Il d.d.l. del Governo, in larga misura convalidando orientamenti emersi nella giurisprudenza costituzionale ma non sempre, a mio sommo giudizio, condivisibili, sottoscrive l'esigenza di sottrarre ambiti materiali alla competenza legislativa regionale sino a comprimerla in modo assai significativo. Bisogna avere consapevolezza del fatto che, dopo la riforma del 2001, che sembrava vantare soprattutto una grande novità, cioè l'inversione della clausola residuale (tutto alle regioni tranne quello che è elencato che è statale) la realtà ha assunto sembianze molto diverse, anzi rovesciate. Sono pressoché scomparse le competenze residuali (piene) delle regioni perché la Corte costituzionale ha bensì talvolta individuato tali materie ma quasi sempre per affermare che, ad altro titolo, doveva ritenersi giustificato l'intervento statale anche in quegli ambiti. Risultato: una competenza "esclusiva" delle regioni non esiste più mentre è riemersa una specie di competenza residuale dello Stato, competenza che è stata messa a punto attraverso il dispositivo delle c.d. competenze trasversali (che, nella giurisprudenza della Corte sono principalmente ambiente, tutela della concorrenza – entrambe molto legate alla normativa europea – livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, ordinamento civile e penale).

Insomma, nonostante l'apparenza di un testo – intendo quello attualmente in vigore – molto "regionalista", abbiamo a che fare con prassi ed orientamenti interpretativi nettamente centralizzatori. E' particolarmente significativo, a conferma del fatto che questa tendenza è convalidata dal nuovo progetto governativo di revisione del titolo V, che esso introduce una clausola di supremazia a tutela di esigenze unitarie in ambiti riservati alle regioni (v. il comma 4 del nuovo art. 117 cost., come modificato dal comma 3 dell'art. 26 del d.d.l. cost.) addirittura prevedendo che solo il Governo possa promuoverne l'attivazione – si tratterebbe, perciò, di un'iniziativa legislativa riservata al Governo e sottratta perciò agli altri titolari dell'iniziativa legislativa – ma non prevede alcuna clausola di salvaguardia a favore delle loro competenze, affinché esse possano mantenere uno spazio nell'ambito dei principi dettati dallo stato. Né pare che tale funzione possa essere svolta dalla "*clausola di finalizzazione della potestà*

legislativa regionale per le materie o funzioni non riservate allo stato”, così testualmente dalla relazione illustrativa, prevista dal nuovo comma 3 dell’art. 117 (art. 26, comma 3, del citato d.d.l. costituzionale), in forza della quale la competenza legislativa residuale vale, cito, “*con particolare riferimento alla pianificazione e alla dotazione infrastrutturale del territorio regionale e alla mobilità al suo interno, all’organizzazione in ambito regionale dei servizi alle imprese, dei servizi sociali e sanitari e, salva l’autonomia delle istituzioni scolastiche, dei servizi scolastici, nonché all’istruzione e formazione professionale*”. In effetti, più che di una clausola di salvaguardia ci troviamo al cospetto di una clausola di emarginazione, che non offre alcun riparo all’espansività della clausola di supremazia ed insomma al dilagare dell’interesse nazionale o sovranazionale. Una clausola di salvaguardia delle competenze regionali dovrebbe implicare, ripeto, che alle regioni sia lasciato uno spazio nell’ambito dei principi stabiliti con legge dello stato. Si pensi a quello che è avvenuto con l’uso improprio – purtroppo avvalorato dalla Corte cost. – di alcune competenze esclusive dello stato, specie della tutela della concorrenza, con conseguente espansione di un’incontrollata potestà legislativa dello Stato di intervenire, nell’interesse nazionale, per favorire lo sviluppo economico.

Concludo: la realtà è che ci troviamo di fronte ad una tendenza più che consolidata nell’esperienza del regionalismo italiano e che trova anche alcune conferme, benché in contesti storici, culturali e sociali molto diversi, in altri ordinamenti, tendenza che sarebbe confermata dalla nuova formulazione dell’art. 117 cost.: quella della marginalizzazione della potestà legislativa regionale. Forse sarebbe necessario prendere atto con nettezza di questa tendenza e, com’è avvenuto nell’ambito dell’esperienza federale tedesca, in termini ancora più espliciti con la riforma del 2006, puntare su un regionalismo di tipo prevalentemente amministrativo; ovvero, se l’intenzione fosse quella di opporsi a questa tendenza, sarebbe necessario riarticolare la distribuzione delle competenze legislative fra stato e regioni, non abolendo la competenza concorrente ma ripartendo proprio da questa, nel tentativo di riavvalorare l’idea, che era già stata del costituente, di un coordinamento fra potestà legislativa dello stato che elabora e pone principi e potestà legislativa regionale, che emana normativa di dettaglio.

La scelta non è facile: essa mi pare anche legata alla valutazione che si dà del sistema dei partiti, la cui tenuta ed efficienza complessiva avrebbe dovuto reggere i rapporti fra il livello centrale e quelli locali di governo. Ora, non è contestato che il sistema dei partiti è in grandi difficoltà ed il suo decadimento ha trovato tragiche ripercussioni anche nel decadimento del costume politico locale. Possiamo attenderci che, in tempi ragionevolmente rapidi, queste difficoltà saranno affrontate e che il decadimento sarà se non superato efficacemente contrastato? Rispondere, con sincerità, a questa domanda è importante: la risposta positiva potrebbe innescare una rinnovata fiducia nella possibilità di creare un circolo virtuoso, anche sul piano legislativo, nel raccordo fra i livelli di governo centrale e locale, così da favorirne gli aspetti propositivi e costruttivi; viceversa, la risposta negativa, solidamente basata sull’esperienza concreta, potrebbe convincere dell’opportunità di dirottare l’attenzione sul rapporto fra governo nazionale e governi regionali, puntando soprattutto sul regionalismo amministrativo.

In questo secondo caso le conseguenze dovrebbero essere: un Senato composto da delegati dei governi regionali (e solo da loro) vincolati ad un mandato imperativo, in modo da favorire la formazione di un chiaro, netto, esplicito interesse facente capo alla singola istituzione regionale, interesse che, combinandosi dialetticamente con quello delle altre istituzioni regionali, sappia esprimere un’alternativa al circuito politico-partitico. Resta l’interrogativo sulle *chances* di successo: in Germania, sebbene in condizioni culturali, etiche ed economiche molto diverse, la penetrazione dei partiti nelle istituzioni del federalismo ha, secondo alcuni, contribuito non poco a corroderele. In Italia, seguendo un ragionevole indirizzo

di cautela, si potrebbe forse anche tornare sull'idea, già avanzata, di costituzionalizzare la conferenza stato-regioni.

Nel primo caso, il Senato dovrebbe essere eletto a suffragio universale e conservare rilevanti competenze anche nel procedimento legislativo, oltre che accentrare importanti poteri ispettivi, di controllo, di nomina, nel quadro di una valorizzazione della capacità del circuito politico-partitico di superare le proprie difficoltà, il proprio decadimento. S'intende che anche questa opzione può suscitare molte perplessità, sia legate alla premessa da cui muove, quella della fiducia nel superamento delle difficoltà del sistema dei partiti; sia dall'esigenza, per ora elusa, di situare una tale riforma in un contesto sistematico più ampio, come già si diceva.

In entrambi i casi, sarebbe necessario, a mio giudizio, dare impulso a forme di garanzia che provengano dal rafforzamento degli istituti di partecipazione popolare.

Il fatto è che non si danno, in queste complesse materie, valutazioni davvero meditate che non siano impregnate dalla storia della società italiana, delle sue contraddizioni, e che la considerazione di esperienze costituzionali diverse, come quella austriaca, francese, tedesca, ecc., serve più ad accrescere la consapevolezza culturale complessiva del legislatore che a fornire indicazioni immediatamente utilizzabili o, ancor meno, "pezzi" e "congegni" trapiantabili da un ordinamento all'altro. E' vero che sono trenta anni che si discute di riforme costituzionali (forse anche più) ma coloro che più insistono nel ricordarlo dovrebbero allora cominciare a studiare queste discussioni così da poterne diventare, a loro volta, protagonisti, maturando gradualmente consapevolezza della storica responsabilità politica che grava sulle loro spalle.