

**Audizione presso la I Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati
sul progetto di revisione costituzionale del Governo Renzi
(AC 2613 e provvedimenti collegati)**

di Carlo Fusaro *
(9 ottobre 2014)

Signor Presidente, onorevoli deputati, grazie per l'invito.

Il mio intervento sarà breve, con una sola premessa: quando un accademico è invitato a dire la sua in un'Audizione parlamentare apporta – si spera – le sue supposte competenze, ma – specie in materie come queste – è sempre, e prima di tutto, il cittadino che parla; ciò a mio avviso vale per tutti, certamente vale per me.

Ho detto che sarò breve, e non tanto per i minuti che il Presidente ci ha attribuito. Il fatto è che reputo questa riforma più che urgente. Essa arriva in ritardo di alcuni decenni (vogliamo dire, senza esagerare, trent'anni?), ed è diventata dal 2013 una vera e propria emergenza nazionale (non l'unica!) che a mio avviso è bene il Parlamento affronti al più presto: sia per ciò che rappresenta in sé sia per ciò che simboleggia più in generale. Un paese intero attraverso il suo Parlamento deve mostrare all'Europa (e al mondo), ma *prima di tutto a sé stesso* di essere in grado di uscire dallo stallo e dalla cronica inconcludente, rissosa impotenza in cui è precipitato.

Ai voi che ci rappresentate chiedo, con il massimo rispetto, di non dimenticare per un solo minuto com'è nata e come si è avviata questa vostra legislatura; e soprattutto di ricordare che essa vive solo in funzione della sua capacità di dare al Paese le riforme strutturali di cui ha spasmodico bisogno. Quelle già affrontate con troppa timidezza (e nonostante questo subito bloccate) dal governo Letta, quelle prese di petto con lo slancio e l'energia necessari, ma ahimé non sappiamo se sufficienti, dal governo Renzi, nel colpevole e compiaciuto scetticismo di troppi. Invece hic Rhodus hic salta. Questa è la nostra Algeria: come cittadino chiedo che ci ricordiamo tutti del significato della rielezione del presidente Napolitano. Questo dunque il contesto.

Ne consegue che la *prima* esigenza è quella di condurre in porto, costi quel che costi il processo riformatore avviato al Senato. Questa è la priorità politico-istituzionale: signor Presidente valuteranno la Commissione e l'Aula di Montecitorio, delle quali entrambe mi onoro di aver brevemente fatto parte quando di queste cose si cominciava a parlare (1983-84) e sembrava che la riforma del bicameralismo fosse dietro la porta. Ciò detto, io penso che questo non sia più il tempo degli "approfondimenti". Qui non c'è nulla da approfondire, da sviscerare, da studiare *ab imis*. C'è da tirare le conclusioni di un discorso che è appunto cominciato decenni fa. Oggi, soprattutto, credo si debba prendere atto che il testo varato dal Senato fa sostanzialmente proprie le indicazioni che provenivano sia dagli esperti nominati dal presidente Napolitano alla fine del suo primo mandato sia soprattutto dalla Commissione istituita dal governo Letta, guidata dal ministro Quagliariello, e composta come sappiamo da una folta e pluralistica rappresentanza di tutta l'accademia italiana del settore: una serie di stimate colleghe e colleghi di ogni orientamento che hanno fornito non solo indicazioni preziose, ma soprattutto un'utile fedele fotografia dello stato dell'arte cui è giunto, su queste tematiche – nella sua stragrande maggioranza – il mondo degli studiosi in Italia. Non che non ci siano eccezioni,

rispettabili posizioni eccentriche, radicalmente e direi visceralmente opposte al cambiamento. Ci sono e infatti furono rappresentate da quel paio di componenti che abbandonarono i lavori di quella Commissione. Ma per il resto la Relazione del 17 settembre 2013, un solo anno fa, si ha il dovere di considerare largamente rappresentativa. Su una sola questione centrale, quella della forma di governo, non si pronunciò con nettezza: e infatti si tratta precisamente di ciò che prudentemente il Governo non ha inserito nel suo progetto iniziale.

Il resto invece di quel Rapporto è pienamente rispecchiato dall'impianto della riforma, sia nel testo presentato dal governo sia in quello predisposto dai relatori Finocchiaro e Calderoli in Senato sia in quello infine varato dal Senato e ora al vostro esame: anche se ritengo per vari aspetti l'iniziale AS 1429 del Governo più coerente e meglio formulato del testo della Commissione e questo – a sua volta – del testo varato dall'Aula del Senato (nonostante in quest'ultima sede, gli emendamenti siano stati pochi: ma non tutti migliorativi o integrativi).

Nel complesso però essi non hanno stravolto il progetto iniziale. Voglio però fornire un dato, a significare che non vi è stata da parte del Governo nessuna preconcetta rigidità: secondo i miei calcoli, solo 20 su 45 articoli della Costituzione (ovviamente parte II), così come presentati nel progetto iniziale, sono stati fatti propri dal Senato. Ben 25 sono stati modificati, mentre di alcuni altri è stata inserita la modifica nel corso dell'iter (si veda per esempio quelli sull'elezione del presidente della Repubblica e sul referendum, art. 83 e 75 Cost.). Questo dico per sfatare la leggenda di un governo ostinato e chiuso alle proposte emendative presentate: certo il Governo ha tenuto sui punti chiave della proposta, non ne ha subito lo stravolgimento, ma questa è altra cosa.

Dal contesto di emergenza nazionale, consegue anche l'appello a che la Camera voglia salvaguardare quanto più è possibile il testo varato: non senza comprensibile sforzo e con evidente sacrificio (doveroso, ma non per questo meno sentito e reale) di quella sorta di patriottismo istituzionale, inevitabilmente insito nei componenti di qualsiasi organo (naturalmente persuaso della rilevanza della propria funzione): mi riferisco ovviamente al Senato, avendo opportunamente la proposta compiuto la scelta di una differenziazione che per definizione coinvolge ambedue le Camere, ma che oggettivamente incide radicalmente sul Senato. Scelta inevitabile, se non altro perché il Senato è sempre stato e ora ancor di più è un'assemblea dotata di più rappresentatività inferiore rispetto alla Camera dei deputati.

Anche per ragioni procedurali che sono di tutta evidenza, ritengo necessario non solo non stravolgere e non rimettere in discussione la riforma, non solo mantenerne l'impianto, ma di più: occorre secondo me limitarsi a quanto appaia strettamente e prioritariamente indispensabile modificare.

Per questa ragione, mi limito a suggerire esclusivamente alcuni emendamenti volti a correggere talune incongruenze o le soluzioni meno felici presenti nell'AC 2613. Mi soffermo su sei punti.

Primo. Il nuovo art. 55 Cost. (art. 1) del progetto andrebbe per c.d. "ripulito", con esclusivo riferimento al quarto comma laddove l'iter al Senato ha prodotto un testo verboso, ridondante e confuso. Basti dire che mentre ruolo e funzioni di questa Camera sono descritti in 5 icastiche e ben formulate righe, ruolo e funzioni del Senato impegnano un comma di 18 righe! Allego un'ipotesi di riformulazione in circa la metà dello spazio e

comunque raccomando fortemente la soppressione del confuso e improprio specifico riferimento agli art. 29 (famiglia) e 32 (salute) della Costituzione, suscettibile oltretutto di creare incertezze interpretative e indebite estensioni applicative.

Secondo. Penso che il nuovo bicameralismo sarà un successo se il nuovo Senato si calerà davvero nella funzione più coerentemente sua propria, di sede della rappresentanza degli enti territoriali. Suggerisco perciò di modificare quegli articoli che puntano in altra direzione, rischiano di creare equivoci e di ritardare una salutare evoluzione in quella direzione. Non dimentichi il Parlamento la naturale vischiosità – quale che sia il nuovo testo – delle istituzioni e la loro resistenza naturale al cambiamento (anche se imposto da norme testuali). Occorrono formulazioni nitide. Perciò a mio avviso all'art. 6 la doverosa garanzia delle minoranze parlamentari (che in realtà non sarebbe indispensabile statuire espressamente!), va comunque limitata al Regolamento della Camera. Così, all'art. 8 va limitato alla Camera, che diventa unica sede della rappresentanza nazionale, non il divieto, ma il non riconoscimento di mandati imperativi.

Terzo. Raccomanderei una parziale riscrittura del nuovo art. 70 Cost. (art. 10 del progetto). Anche qui allego un testo di riformulazione del comma 1. La mia idea è che il Senato debba concorrere paritariamente alla revisione costituzionale limitatamente a tutto ciò che direttamente tocca le autonomie, dunque art. 6, ruolo del Senato stesso, titolo V (e relative leggi di attuazione). Inoltre sopprimerei il co. 5 che introduce un confuso meccanismo su materia che da sempre fa parte del nocciolo duro del rapporto fiduciario (le leggi di bilancio).

Quarto. Signor Presidente parlando in questa sede otto mesi sul ddl in materia elettorale, quando eravamo ancora tutti sotto shock per la sent. 1 /2014 (io lo sono tuttora), mi permisi di invocare che il Parlamento vi desse il giusto e rispettoso peso ma senza considerarla la bibbia del diritto elettorale italiano, pienamente rivendicando, il proprio ruolo e funzioni, senza chiedersi – con strumentale timore – se una certa formula rispecchiasse nei più minuti aspetti il volere della Corte in veste di colegislatrice oppure no. Per questo suggerisco di sopprimere il secondo comma del nuovo art. 73 di cui all'art. 13 del progetto.

Quinto. Credo molto opportuna la soppressione dell'art. 21 del progetto. In queste ore e in questa fase storica, di fronte ai richiami quotidiani della realtà (e non devo dirlo a voi), pensare di elevare i quorum (in questo caso per l'elezione del capo dello Stato) vuol dire mettersi nelle mani di piccoli gruppi più o meno clandestini e quindi favorire il discredito delle istituzioni politiche. Come minimo rischia di garantire, per c.d., che il presidente non sia eletto prima dell'ottavo scrutinio. Signori deputati, l'elenco delle elezioni presidenziali indica che in molte occasioni l'ottavo scrutinio è stato superato: ma i tempi non son quelli degli anni Sessanta o Settanta (con Giovanni Leone si arrivò al 23 scrutinio). Ricordo che – dopotutto – Giorgio Napolitano è stato rieletto al sesto scrutinio, eppure parve a tutti, e soprattutto ai cittadini, una intollerabile eternità. Non create i presupposti per il ripetersi di tutto questo.

Sesto ed ultimo punto. Non è materia di mia specifica competenza ed è al tempo stesso materia della massima complessità tecnica. Verifichi attentamente la Camera le formulazioni di oggetti e materie del nuovo art. 117 comma 2. Per quel che mi riguarda raccomando di “ripulirlo” (e di ripulire il testo della riforma: per es., abolendo l'art. 34), da formulazioni che paiono oggettivamente troppo limitative dell'autonomia delle Regioni.

Signor Presidente, ho concluso. La ringrazio e ringrazio i componenti della Commissione, rinnovando l'appello a fare presto, a fare subito: agli stessi emendamenti che mi son permesso di suggerire io per primo rinuncerei volentieri se in cambio si potesse avere un iter davvero veloce e un testo sul quale l'altro ramo del Parlamento, che ha già fatto tanto, non sia indotto a ritornare, innescando una navette che sarebbe pernicioso. Grazie.

* Università degli studi di Firenze

Emendamenti proposti da Carlo Fusaro, 9 ottobre 2014

All'art. 1

Sostituire il quarto comma dell'art. 55 con il seguente

«Il Senato della Repubblica rappresenta le istituzioni territoriali. Concorre, nei casi e secondo modalità stabilite dalla Costituzione, alla funzione legislativa; esercita funzioni di raccordo tra l'Unione europea e le istituzioni territoriali. Partecipa alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'UE e ne valuta l'impatto. Valuta l'attività delle pp.aa. nonché l'attuazione delle politiche pubbliche. Esprime pareri sulle nomine di competenze del Governo nei casi previsti dalla legge.»

All'art. 6

Al primo comma dell'art. 6, la lett. a) è sostituita dalla seguente:

«a) dopo il primo comma è inserito il seguente:
'Il regolamento della Camera garantisce i diritti delle minoranze parlamentari'.

All'art. 8

Il primo comma è sostituito dal seguente:

1. L'art. 67 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 67 . I membri della Camera esercitano le loro funzioni senza vincolo di mandato.»

All'art. 10

Il primo comma dell'art. 70 è sostituito dal seguente:

«Art. 70. - La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle Camere per le leggi di revisione della Costituzione limitatamente all'art. 6 nonché ai titoli V e VI della Costituzione, per le leggi di attuazione delle disposizioni costituzionali in materia di tutela delle minoranze linguistiche, per le leggi che danno attuazione all'art. 117 secondo comma

lett. p), per la legge di cui all'art. 122 primo comma, e negli altri casi previsti dalla Costituzione.»

All'art. 10

Il quinto comma dell'art. 70 è soppresso.

All'art. 13

Il secondo comma dell'art. 73 è soppresso.

All'art. 21

L'art. 21 è soppresso.

All'art. 117 comma 2, lett. p):

Le parole «disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni» sono soppresse

All'art 117 comma 3:

Le parole «in materia di rappresentanza in Parlamento delle minoranze linguistiche» sono soppresse.

All'art. 34

L'art. 34 è soppresso.