



Fondazione Meeting per l'amicizia fra i popoli  
XXXVII Edizione  
*Tu sei un bene per me*

Ore: 11.15 **Salone Intesa Sanpaolo B3**

## **IL PUNTO E LA LINEA. STORIA E FUTURO DELLA RIFORMA COSTITUZIONALE ITALIANA**

Partecipano: **Francesco Paolo Casavola**, Presidente emerito Corte Costituzionale; **Sabino Cassese**, Docente di "Global Governance" alla "School of Government" della LUISS Guido Carli di Roma. Introduce **Andrea Simoncini**, Docente di Diritto Costituzionale all'Università degli Studi di Firenze.

### **ANDREA SIMONCINI:**

Buongiorno, benvenuti. Siamo qui oggi con il cuore pieno di ansia, preoccupazione e dolore per le notizie che abbiamo ricevuto sul terremoto che ha colpito le Marche e l'Italia centrale. Questi fatti così sconvolgenti che purtroppo così di frequente feriscono il nostro Paese, non possono non toccare il cuore di ognuno di noi. Di fronte a queste tragedie, in ognuno nasce una domanda, un grido di senso, di significato. Una domanda che lascia sgomenti, e proprio per questo ognuno di noi ha bisogno di poter porre questa domanda a qualcuno, alla sua coscienza, ad un amico, ad un padre, una madre, ad un Dio. Una domanda che non può paralizzarci, ma che come vediamo già in queste ore, ci rende tutti più seri davanti alla vita e aumenta la nostra responsabilità, lo spirito di condivisione, lo spirito di unità e di aiuto. Ma nonostante i nostri sforzi, la domanda rimane. E per questo motivo, vi chiedo di alzarci in piedi per un momento personale di raccoglimento e preghiera.

Unendosi alla preghiera del Papa, il Meeting di Rimini invita tutti ad aderire alla raccolta nazionale di fondi indetta dalla Conferenza Episcopale Italiana, indetta per domenica 18 settembre. E il Meeting già da subito, con tutto il numero di volontari, si rende disponibile per qualsiasi intervento umanitario che le autorità riterranno necessarie nei prossimi giorni. Come potete vedere dal panel di questo incontro, la Ministra Boschi che oggi è venuta qui al Meeting, sta già rientrando a Roma. Questa mattina è venuta e comunque ha voluto essere presente al Meeting, portare il suo saluto agli organizzatori, ai volontari, ai partecipanti del Meeting e ai relatori. Ma i fatti gravi che hanno colpito il Paese, rendono opportuno il suo rientro a Roma. La ringraziamo comunque per questa sua presenza e anche per questa sua decisione.

Noi riteniamo che nello spirito di questo Meeting, "Tu sei un bene per me", proprio questi momenti richiedano un approfondimento dello sforzo di unità, di condivisione, di comprensione. Per questo non vogliamo sospendere, anzi, vogliamo interrogarci ancora di più su quali sono i destini, le sorti di questo nostro Paese, che ha bisogno di momenti pacati, intelligenti, responsabili, in cui ci si possa domandare qual è il compito che ho, qual è la mia responsabilità.

Quest'anno il Meeting è iniziato con una presenza straordinaria, quella del Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, che è voluto venire di persona a portare il suo saluto alla XXXVII edizione di questa manifestazione, che come tutti sappiamo cade in uno specialissimo anniversario, i settant'anni della Repubblica Italiana. Il Meeting infatti ha voluto dare uno spazio e un rilievo eccezionale a questo compleanno, dedicando proprio alla nostra Repubblica una bellissima mostra dal titolo: "L'incontro con l'altro: genio della repubblica 1946-2016".

Scusate un pizzico di orgoglio, ma il Meeting mi pare sia tra le poche manifestazioni di livello nazionale e internazionale che abbia celebrato pubblicamente i settant'anni della

Repubblica. E quindi colgo l'occasione per ringraziare ancora il presidente Luciano Violante, il professor Giovagnoli, Massimo Bernardini, che con Giorgio Vittadini hanno realizzato questa mostra. Ma vi è un'altra cosa eccezionale in questa edizione del Meeting, o meglio, più che eccezionale, coraggiosa, come ci ha detto Papa Francesco, nel suo messaggio inaugurale, ed è il suo titolo: "Tu sei un bene per me". Cito dal messaggio del Papa: "Ci vuole coraggio per affermare ciò, mentre tanti aspetti della realtà che ci circonda sembrano condurre in senso opposto. Troppe volte si cede alla tentazione di chiudersi nell'orizzonte ristretto dei propri interessi, così che gli altri diventano qualcosa di superfluo, o peggio ancora un fastidio, un ostacolo".

"Tu sei un bene per me", l'altro è un bene, il diverso, addirittura il nemico - come ha ricordato Doninelli - il nemico può essere un bene. Scusate la franchezza. Ma chi può dire oggi una cosa del genere? Ma dove? Verrebbe da dire con san Tommaso nel Vangelo: se non vedo, non credo. In realtà oggi viviamo in una cultura in cui sta crescendo a dismisura la convinzione che la diversità sia irredimibile, che l'unica soluzione possibile per la convivenza delle differenze religiose, culturali, politiche, sia costruire tanti recinti; uno per ciascuna differenza. Ognuno confinato a casa sua. Oggi, e questo è ancor più terribile in momenti come quelli che stiamo vivendo adesso, sta crescendo l'idea che in realtà non esista più una casa comune, come la chiamavano La Pira e Aldo Moro; o c'è casa mia o c'è casa tua. Non ho certo tempo, modo, di approfondire le cause di questo cambiamento culturale. Dirò soltanto che assistiamo impotenti ad uno scontro epocale tra una globalizzazione irresistibile, che come uno tsunami sembra spazzar via tutte le evidenze, le certezze, le sicurezze tradizionali, e una reazione dettata dalla paura, fatta di terrore, di nuovi fondamentalismi, di nuovi nazionalismi, tra loro inconciliabili. La nostra epoca pare dominata da un dogma non religioso ma ideologico, per cui l'incontro, quel fenomeno umano per cui una persona imbattendosi in un'altra, impara, cresce, in una parola, cambia, sembra impossibile. Cosa possiamo fare dinanzi a questo stato di fatto? Una strada è certamente quella di cercare punti di accordo tra le diverse dottrine, approfondire i fondamenti antropologici delle diversità, incoraggiare studi, forum contro i fondamentalismi, promuovere istituzioni o regole che favoriscano gli accordi. Tutti tentativi nobili, importanti. Ma la strada del Meeting è un'altra. La strada è far vedere ciò che sembra impossibile. Combattere le ideologie e i pregiudizi ponendo dei fatti davanti agli occhi, fatti che non sono prodotti dal Meeting ma che esistono nella società. Il compito del Meeting è quello di trovare una piazza pubblica e aperta per renderli visibili, offrirli ad un pubblico più vasto perché possano diventare uno spunto di riflessione e fattore di costruzione. Il Meeting, sin nel suo titolo, è il tentativo di mostrare che l'incontro è possibile, non perché teoricamente abbiamo trovato un accordo o perché abbiamo elaborato una dottrina più comprensiva o più irenistica ma semplicemente perché è accaduto, perché accade. E attenzione, i fatti quando accadono non sono meri accidenti, eventi occasionali. I fatti hanno una loro forza razionale, hanno una potenza persuasiva. I latini dicevano "contra factum non valet adducere argumentum". Accadono fatti come l'incontro tra ex appartenenti alla lotta armata e le loro vittime e per questo il Meeting ha proposto un incontro tra Adolfo Ceretti, Agnese Moro e Mariagrazia Grena, un incontro, che come hanno detto gli stretti protagonisti, semplicemente non poteva accadere, eppure è accaduto. Ebbene, nello stesso spirito, il Meeting ha compiuto una scelta ancor più sorprendente. Cosa ha scelto come esempio da offrire a tutti per dare una testimonianza chiara e visibile del suo titolo? Ha scelto la nostra Repubblica, l'Italia. La stessa storia della Repubblica italiana, infatti, è una dimostrazione incontrovertibile del fatto che tu sei un bene per me, che l'altro è un bene. I settant'anni che oggi compie l'Italia sono la dimostrazione che il dogma contemporaneo dell'impossibilità dell'incontro tra i diversi può essere smentito. Come ci ha ricordato il presidente Mattarella: "La divisione degli

orientamenti è stata tradotta in una straordinaria forza unitaria, merito dei nostri padri, delle nostre madri, merito delle forze politiche e delle classi dirigenti democratiche che hanno saputo comprendere, malgrado difficoltà molto grandi che talvolta oggi sono sottovalutate, ciò che li univa al di là dei legittimi contrasti. Questa ricomposizione ha creato sviluppo, diritti, opportunità, ha ridotto le distanze sociali, ha promosso conoscenze, culture, speranze e la mostra è la dimostrazione visiva di tutto ciò". Ebbene oggi ci troviamo nuovamente dinanzi ad un tornante storico per la nostra Repubblica. Tra breve saremmo chiamati ad esprimere il nostro voto su un referendum che riguarda il cambiamento di un' ampia parte della nostra Costituzione. La Costituzione, come ebbe tempo fa a dire don Giussani: "E' quel contratto che regola la vita comune e che deve cercare di dare norme sempre più perfette che assicurino ed educino gli uomini alla convivenza come comunione". Ci siamo chiesti, dunque, quale contributo positivo può portare il Meeting al nostro Paese in un momento così. Ebbene io penso che il primo contributo sia l'esistenza stessa del Meeting, del popolo del Meeting, di quelle persone, famiglie, soprattutto giovani che, sia nelle parole del Presidente Napolitano sei anni fa che in quelle del Presidente Mattarella in questa edizione, rappresentano la testimonianza vivente che l'Italia è ancora una casa comune. Perché in un momento come questo in cui ognuno è chiamato a compiere una scelta grave ed importante, come decidere sulla riforma della Costituzione, il punto decisivo, il punto da cui partire, è da dove si viene, sono le proprie radici. E le nostre radici dicono che gli italiani nascono da una grande e insospettata unità tra culture politiche che sembravano assolutamente inconciliabili: la social comunista, la cattolica, la liberale. Non poteva accadere quell'incontro, eppure è accaduto. Da questa consapevolezza nasce il titolo e la struttura dell'incontro di oggi "Il punto e la linea: storia e futuro della riforma costituzionale italiana". Su questo voglio esser molto chiaro: lo scopo di questo dibattito è chiarire che cosa c'è in gioco in questa riforma, di che si tratta, come mai siamo arrivati ad una proposta di riforma e cosa essa può comportare per la vita delle nostre istituzioni. Il nostro scopo, e lo dico subito per evitare fraintendimenti, non è quello di dire o suggerire in maniera più o meno subliminale una certa soluzione politica, non è il nostro mestiere, non è il nostro interesse. Il nostro scopo è cercare di fare quello che, e questo va detto con molta forza, né la politica né i media italiani stanno facendo ormai da mesi, fornire dati, informazioni, criteri, perché ognuno possa decidere. Sarà dunque quello di oggi un momento di lavoro, non uno show televisivo. D'altra parte io, come molti altri che son qui, sono stato educato da una persona come don Giussani che ai suoi ragazzi a scuola diceva: "Non sono qui perché riteniate come vostre le idee che io vi do, ma per insegnarvi un metodo vero per giudicare le cose che vi dirò". Vale a dire, non sono venuto per convincervi di qualcosa ma per darvi lo strumento affinché possiate fare esperienza e convincervi voi stessi. Se dunque l'obiettivo non è quello di tifare per l'uno o per l'altro, ma quello di aiutarci a chiarire i termini della questione che ci verrà sottoposta al referendum, c'è innanzitutto una grave situazione da denunciare. Bisogna infatti prendere atto che oggi in Italia il dibattito sulla riforma costituzionale sta avvenendo in un contesto di grandissima e irresponsabile confusione. Basta seguire le discussioni in tv o sui social media. Confusione dovuta in primo luogo a cause esterne, siamo appena usciti da un altro referendum traumatico, quello inglese sulla *Brexit*, e soprattutto dovuta al fatto che il contesto economico, finanziario, bancario globale in cui si muove l'Italia non è per niente favorevole. Ma ancora più grave è la confusione dovuta a cause interne: il dibattito pubblico sulla modifica della Costituzione sta avvenendo in un clima di aspro scontro politico e partitico. Uno scenario di contrapposizione in cui la riforma costituzionale sta diventando in realtà il campo di battaglia per una guerra tra fazioni esterne ed interne ai partiti, interessate ciascuno a ribadire la proprio forza, indipendentemente dal merito della riforma e dalla questione

referendaria. Voglio ricordare ancora una volta il richiamo che da questo palco ha fatto il Presidente Mattarella: “La nostra storia è illuminata da occasioni di unità, da numerosi passaggi di condivisione e di comune responsabilità che hanno consentito al Paese di compiere salti in avanti e di evitare drammatiche cadute all’indietro. Gli inevitabili contrasti che animano la dialettica democratica non devono farci dimenticare che i momenti di unità sono decisivi nella vita di una nazione e che talvolta sono doverosi, ed è un grande merito saperli riconoscere”. Caricare i referendum di significati diversi da quello di rispondere alla singola domanda se si è favorevoli o no ad una certa modifica della Costituzione è un errore ed è anche un danno per la libertà della discussione. Lo scopo fondamentale di questo nostro incontro sarà dunque quello di aiutarci, nei limiti del possibile, a diradare questa confusione. Per avviare questo tentativo noi avevamo invitato tre relatori, il primo invito è stato all’ onorevole Boschi e abbiamo già chiarito i motivi ampiamente comprensibili per cui il Ministro ha preferito fare rientro a Roma. Proseguiamo lo stesso la discussione di oggi perché abbiamo un’ occasione eccezionale. Francamente il livello e la disponibilità dei nostri due relatori è probabilmente unico in questo momento in Italia, abbiamo infatti invitato, e li ringrazio per aver accettato questo invito, due autorevolissimi giuristi che sono stati entrambi membri della Corte Costituzionale italiana: il professore Francesco Paolo Casavola, Presidente Emerito della Corte Costituzionale e professore di Diritto romano; Sabino Cassese, già Giudice della Corte Costituzionale, attualmente docente di “Global Governance” alla “School of Government” della Università Luiss Guido Carli di Roma.

Manteniamo l’idea di fondo che avevamo, di dare a questo incontro una duplice scansione dividendo la discussione in due parti. Comincerei ricordando che la nostra Costituzione ha settant’anni, un’età ancora giovane per un’istituzione, come ci ha detto il Presidente Mattarella, ma sufficiente per tracciare un primo bilancio. La discussione sulla modifica della Costituzione, su questo referendum, non è un dato delle ultime settimane o degli ultimi mesi, ma è una discussione che si protrae da oltre trent’anni, e va ricordato che questa non è certo la prima volta che la nostra Costituzione è stata cambiata. Fino ad oggi già quindici volte abbiamo modificato il testo della Costituzione. Quindi io comincerei chiedendo al Professor Casavola: da dove nasce l’organizzazione che abbiamo, la struttura del nostro bicameralismo? Perché due camere? Come siamo arrivati a questa scelta, e come la Costituente e la Costituzione l’hanno configurata?

#### **FRANCESCO PAOLO CASAVOLA:**

Grazie Simoncini, amiche e amici del Meeting. Il Parlamento a due Camere entra nell’esperienza italiana con lo Statuto di Carlo Alberto del 4 marzo 1848. La monarchia assoluta diventava costituzionale, il Re e il Popolo stringevano un’alleanza, il Re nominando una sua camera, chiamando a farne parte, in numero illimitato e a vita, personalità da lui scelte in ventuno categorie, mentre il corpo dei cittadini eleggeva i deputati per legislature quinquennali. Ma che cosa rappresentano le due Camere? Lo Statuto solo per i Deputati stabilisce che essi rappresentano “la Nazione in generale, e non le sole province in cui furono eletti”. Dunque la portata originaria della rappresentanza della Nazione per i Deputati è quella di escludere la frammentazione territoriale. Sempre nell’articolo 41, secondo comma, lo Statuto stabiliva: “Nessun mandato imperativo può loro darsi dagli elettori”. Questa è la origine della formula che nell’articolo 67 della vigente Costituzione della Repubblica ha un tono più assoluto: “Ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato”. Nel 1848 non si poteva, a questo proposito, che riferirsi ai soli Parlamentari eletti, cioè ai Deputati, non ai Senatori, che erano nominati dal Re. Ma, proprio perché scelti dal Re entro determinate categorie, i Senatori esprimevano quella morfologia della

società aristocratico-borghese al servizio dello Stato, gli Arcivescovi ed i Vescovi dello Stato, che era allora confessionale, gli ambasciatori, i magistrati, le alte gerarchie militari, i membri dell'Accademia delle Scienze, e del Consiglio Superiore della Pubblica Istruzione. Nella Camera elettiva invece entravano, data l'esiguità del corpo elettorale, quelli che erano i notabili locali, liberi professionisti o possidenti agrari. Essi si prendevano cura degli affari della propria clientela elettorale, che non era ancora identificabile in partiti politici, salva l'adesione a idee liberali più o meno avanzate. Parlare in questo contesto di "rappresentanza della Nazione" era come evocare un progetto, piuttosto che una realtà. La definizione manzoniana in *Marzo 1821* della Nazione "una d'arme, di lingua, d'altare, di memorie, di sangue e di cor" non poteva apparire che enfatica per una penisola divisa ancora in sette Stati, e che, quando arrivò ai plebisciti per l'ammissione al Regno di Sardegna per la nascita del Regno d'Italia nel 1861, contava, in base al primo censimento, 21.777.235 abitanti, che per il 75% erano analfabeti, e per il 97% non parlanti italiano, ma soltanto dialetti locali. Gli italiani per il 61,79% erano contadini, vivevano in piccolissimi comuni o in isolati casali. Con una popolazione urbana tra i 50.000 e i 200.000 abitanti, si contavano soltanto nove città. I sistemi di pesi e misure variavano da luogo a luogo, così come le modalità del lavoro rurale: salariato al Nord, mezzadrile al Centro, bracciantile al Sud. Lo Stato era tutto da costruire nell'amministrazione, nella giustizia, nell'istruzione pubblica, e si dovevano contemporaneamente fronteggiare guerre d'indipendenza, guerra contro il brigantaggio, le guerre per le tardive esperienze coloniali, la tensione crescente del conflitto sociale. Questi elementi rendevano drammatica la parabola risorgimentale, oscurata dalla inadeguatezza di un ceto parlamentare alla ricerca di un leader, quale che ne fosse la provenienza ed il programma. Il siciliano Francesco Crispi, quando assunse la Presidenza del Consiglio dopo la morte nel 1887 di Agostino Depretis, espose alla Camera il suo programma, che era quello della preminenza dell'esecutivo su ogni altro potere politico e civile. Concludendo, cito testualmente: "Coloro che seguono codeste idee sono i miei amici, coloro che le combattono sono i miei avversari". Ecco fatti due partiti. Dobbiamo riconoscere che la vera questione non era quella del confronto tra Governo e Parlamento, ma quella economico-sociale del conflitto introdotto dal liberismo tra imprenditori e operai. Su questa levò la voce Leone XIII nel 1891, con parole che giova riascoltare: "Accrebbe il male una usura divoratrice che, sebbene condannata tante volte dalla Chiesa, continua lo stesso sotto altro colore, per fatto di ingordi speculatori. Si aggiunga il monopolio della produzione e del commercio, tanto che un piccolissimo numero di straricchi hanno imposto all'infinita moltitudine dei proletari un giogo poco meno che servile". Il Papa ammoniva sulla necessità della concordia civile, per evitare lo scontro di classe. Ma sette anni dopo, nel 1898, i cannoni del generale Bava Beccaris sparano sulla folla a Milano, facendo 80 morti e 450 feriti, e il repressore riceve trenta giorni dopo da Umberto Primo la croce di Grande Ufficiale dell'Ordine Militare dei Savoia, per aver reso grande servizio alla difesa delle istituzioni e della civiltà. La vera, imponente, silenziosa e dolorosa risposta degli italiani qualunque a tali gesta della scarsamente legittimata classe politica fu l'emigrazione. Fra il 1870 e il 1913 abbandonano l'Italia per le due Americhe quindici milioni di persone. Ma il peggio doveva ancora venire. La partecipazione alla Guerra Mondiale, che Benedetto XV chiamò "inutile strage", con le complicazioni del reducismo, per la pressione culturale e sociale di una nuova generazione sulle eredità irrisolte dal vecchio parlamentarismo liberal-democratico, aprì la strada alla dittatura. La disfatta della Seconda Guerra mondiale travolse definitivamente quell'era della nostra storia che intitoliamo al Risorgimento. Il 2 giugno 1946 nasce finalmente il popolo italiano. Per quasi un secolo il corpo elettorale era stato così esiguo, limitato ai soli cittadini maschi che avessero compiuto i venticinque anni, sapessero leggere e scrivere e pagassero imposte dirette per 40 lire. Nel 1861 erano l'1,9 %

dell'intera popolazione. Gli elettori erano clientele degli eletti, era realistico indicare tutto il resto come si usava indicare, come "plebe", altro che popolo. I giudizi reciproci tra settentrionali e meridionali erano convenzionalmente spregiativi. È classico quello di Luigi Carlo Farini, luogotenente del Re a Napoli, che valutando la barbarie degli abitanti del Molise e di Terra di Lavoro scrisse al Cavour "Questa è l'Affrica - con dure effe - altro che Italia! I beduini, al riscontro con questi caffoni - con due effe - sono fior di virtù civile!". Per quasi un secolo la Nazione era stata più un idolo elitario di una minoranza colta che non una realtà vissuta se non dalla totalità almeno dalla maggioranza degli italiani. Dopo la degenerazione in nazionalismo e il doloroso riscatto delle distruzioni e dei morti della guerra imposti dalla dittatura, finalmente gli italiani venivano chiamati a decidere del loro destino. Ma non è di poco significato che il Governo militare alleato avvertiva il Governo italiano della necessità che l'ordinamento della pubblica istruzione prevedesse corsi di educazione civica, perché le nostre popolazioni - questa era la motivazione - erano state disabitate alla vita democratica dalla dittatura. Votato il referendum istituzionale che sanzionò la caduta della Monarchia e la fondazione della Repubblica, il popolo italiano elesse l'Assemblea costituente, a 75 dei cui componenti fu affidato il compito di stendere il progetto della Carta costituzionale. La Commissione e le Sottocommissioni in cui si articolò il lavoro dei padri costituenti furono ispirate da tre culture politiche che il professore Andrea Simoncini ha ricordato qualche istante fa, quella liberale, la marxista, la cattolico-democratica. Ognuna si confrontò con le altre ma è venuto il momento di riconoscere che la più apprezzata si rivelò quella cattolica. Non era ancora caduto il fascismo che a Camaldoli di Arezzo, per iniziativa dell'Università Cattolica di Milano, la Federazione universitari e il Movimento laureati di Azione Cattolica, venne elaborato un modello preparatorio di Costituzione per la futura Repubblica, noto come il Codice di Camaldoli. La vocazione personalista e comunitaria della nostra Costituzione si deve a quel documento. Quando nella Commissione dei 75 si aprì il dibattito sulla forma di Governo, se presidenziale o parlamentare, esclusa la prima, non fosse altro che per dimenticare la dittatura e le tentazioni autoritarie già apparse dal Risorgimento, si venne alla seconda, immaginandosi che non si sarebbe andati per il Parlamento repubblicano oltre una unica Camera elettiva. Non c'è più il Re per nominare la sua Camera, tanto che a tutta prima non si trovò che con imbarazzata difficoltà la denominazione di Senato della Repubblica. Al di là della cultura o della ignoranza dei singoli, la storia non manca di inviare alla posterità, anche la più lontana, i suoi messaggi. Nella tradizione italiana, Senato era il contrafforte della Monarchia opposto alla democrazia. Se si fosse captato quel messaggio, non ci sarebbe stata alternativa alla scelta di un Parlamento costituito dalla sola Camera dei Deputati. Ma quando anche alle grandi scelte di un patto costituzionale si mescolano allora, 70 anni fa, come oggi, calcoli di potere di temporanea convenienza ad intuizioni di lunga e benefica durata per molte nuove generazioni di cittadini di una nazione divenuta finalmente democratica, le conseguenze sono le più irragionevoli. In Assemblea Costituente si temette che una vittoria elettorale social-comunista - ricordate che la solidarietà dei partiti del Comitato di liberazione nazionale si era interrotta proprio nel 1947, durante i lavori della Assemblea Costituente - se il Parlamento - così si ragionò - fosse di una sola camera, avrebbe reso l'esecutivo suddito di una maggioranza antagonista. Il bicameralismo avrebbe invece messo il Governo al riparo da una simile eventualità, il cosiddetto Governo di Assemblea. E da allora si accarezzò il modello di un Senato che, come fu detto - non sono parole di oggi, sono parole dei verbali nella Assemblea Costituente - sarebbe stato "il doppione" - testuale - della Camera, salvo che nelle dimensioni, 315 i senatori, 630 i deputati. Doppione dunque, non solo per le stesse funzioni, poteri e prerogative, ma anche aritmeticamente perché metà della Camera. Ma in quella medesimezza di compiti si celava l'astuzia di un meccanismo, quando occorresse,

di azione - sono ancora parole di quei verbali - ritardatrice, di riflessione, di ripensamento, di raffreddamento, per ostacolare la legiferazione della Camera. Il bicameralismo nacque consapevolmente per non agevolare né il potere di fare le leggi, né quello dell'azione di Governo. La distorsione del buon funzionamento democratico del sistema costituzionale fu presto evidente. In primo luogo, la ricerca del consenso elettorale perché non si avessero nelle due Camere diverse maggioranze. In secondo luogo, la neutralizzazione della difficoltà di legiferazione parlamentare con una crescente iniziativa del Governo nel proporre disegni di legge, al punto che, per paradosso, il vero legislatore è divenuto il Governo e non più il Parlamento. Da questa alterazione di equilibri, è andata maturando l'idea di rafforzare l'esecutivo, di non esporlo a continue revisione della sua composizione, (63 governi in 70 anni), di moltiplicare il ricorso al voto di fiducia in Parlamento, limitando così quella libertà che la Costituzione garantisce ad ogni parlamentare, di esercitare cioè le sue funzioni senza vincolo di mandato. Più a valle la rappresentanza della nazione, frammentata e fratturata tra interessi non coincidenti delle due Camere e del Governo, non solo nella funzione legislativa, ma anche di più del controllo politico dell'azione di governo, si è dissolta nella proliferazione di clientele e di gruppi di interesse economico-sociale, che hanno prima dato vita a correnti e poi determinato lo scioglimento formale dei grandi partiti di massa. Oggi siamo a seguiti personali di leader o a movimenti di problematica identificazione con il modello dipartito previsto dall'articolo 49 della Costituzione con la genericità delle associazioni di fatto. Questa è la mia prima esposizione.

**ANDREA SIMONCINI:**

Grazie professore. Davvero una lezione magistrale sulla storia. Rivolgo la stessa domanda al professor Cassese: da dove nasce questa organizzazione che abbiamo oggi, il bicameralismo, questa struttura che abbiamo, e che bilancio lei traccia e come mai siamo arrivati ad ipotizzare delle riforme?

**SABINO CASSESE:**

Proviamo a ragionare. Poniamoci la domanda: quando è nata questa esigenza di riforma costituzionale? Quando è nata l'esigenza di questa riforma costituzionale e perché oggi diventa più importante riformare la Costituzione? Faccio un piccolo passo indietro per ricordare che la Costituzione fu disegnata nel '47 con una struttura composta di due parti: la prima, attenta ai diritti dei cittadini, la seconda, destinata a regolare la struttura dello Stato e quindi fondamentalmente Parlamento, Governo e Pubblica amministrazione. Ora in tutto questo lungo periodo di tempo, in questi 70 anni, si è consolidato un giudizio storico su queste due parti della Costituzione. La prima parte presbite, la seconda parte miope. La prima parte lungimirante con l'aiuto della Corte costituzionale, che ha sviluppato i diritti dei cittadini, la seconda parte, invece, incapace di affrontare il problema che i costituenti si posero: "Evitare - uso le parole di Tommaso Perassi che presentò una famosa mozione approvata quasi all'unanimità dall'apposita Commissione dell'Assemblea Costituente - evitare la degenerazione del parlamentarismo". Evitare le degenerazioni del parlamentarismo voleva dire stabilire una frattura tra l'epoca dello Statuto Albertino, quindi fino al 1943 - '48, e poi il periodo successivo, quello della Costituzione repubblicana. La frattura non è stata evitata e ce ne è una prova. In 150 anni, quando abbiamo festeggiato pochi anni fa i 150 anni dello Stato italiano, abbiamo misurato il numero dei governi: 136. Togliete i 20 anni di un solo Governo, quello Mussolini, e vi rendete conto che i Governi, sostanzialmente, hanno avuto una durata di 1 anno. Questo sia sotto lo Statuto Albertino sia sotto la Costituzione repubblicana. E lo stesso può dirsi della legislazione. Non abbiamo avuto una legislazione razionalizzata, ma un eccesso legislativo che viene lamentato tutti i giorni da tutti noi e su tutti i quotidiani e gli altri mezzi di comunicazione.

Dunque, la seconda parte della Costituzione è nata con questo difetto, di non riuscire ad affrontare uno degli obiettivi che pur erano chiari ai Costituenti. Ma è proprio per questo che quello che si può dire, in qualche modo, il padre della Costituzione, Meuccio Ruini - era un grande burocrate che poi diventò politico, prima del fascismo e poi fu epurato da Mussolini e che presiedette la Commissione della Assemblea Costituente che redasse il testo costituzionale - ebbe a dire ai suoi colleghi dell'Assemblea Costituente: "Abbiamo consentito un processo di revisione della Costituzione, che richiede - che è quello che noi dovremo attuare in Novembre, completare in Novembre - che richiede meditata riflessione, ma che non la cristallizza in una statica immobilità. Vi è modo di modificare e di correggere con sufficiente libertà di movimento". E aggiunge: "Se così avverrà, la Costituzione sarà gradualmente perfezionata e resterà la base definitiva della vita costituzionale italiana. Noi stessi e i nostri figli rimedieremo alle lacune e ai difetti che esistono e sono inevitabili". Queste sono le parole con cui venne presentato il progetto di Costituzione all'Assemblea Costituente. Noi siamo i figli di quella generazione e abbiamo un compito che quella generazione ci ha dato con le parole di Ruini. Ed è un compito che l'Italia ha cominciato ad affrontare con dei disegni di legge e un dibattito pubblico che è cominciato nella seconda metà degli anni '70, è continuato nel 1983 con la Commissione Bozzi, nominata dalle assemblee parlamentari, nel '92 con la Commissione De Mita-Iotti, nel '97 con la Commissione D'Alema e ha dato luogo a quest'esito che noi abbiamo davanti e sul quale ci dobbiamo pronunciare. Un esito che non ci deve spaventare, sia per quello che vi ho letto di uno dei padri della Costituzione che sostanzialmente invita i figli a cambiarla, ma sia per un altro motivo. Se è vero, come ricordava poc'anzi il professor Simoncini, che noi abbiamo modificato quindici volte la Costituzione, dobbiamo ricordarci che i tedeschi hanno modificato la loro Costituzione, che è un anno più giovane della nostra, tre volte tanto.

Quindi non dobbiamo spaventarci, perché è un compito che ci viene assegnato, e perché altri Paesi hanno proceduto più speditamente lungo la strada tracciata. Uno dei punti essenziali, che è il punto su cui mi vorrei soffermare in questo momento, della riforma è quello relativo al bicameralismo perfetto che viene abbandonato a favore di quello che io chiamerei un monocameralismo temperato, e cioè il fatto che la Camera dei Deputati è sostanzialmente la Camera che fa parte del circuito politico. La domanda è: ma da dove nasce questa esigenza di un abbandono del bicameralismo? Vi potrà sembrare strano, ma questa esigenza è nata prima ancora della Costituzione. Vi leggo le parole pronunciate il 16 aprile del 1946 da un giovane e brillante giurista, che era già il Capo di Gabinetto del Ministro per la Costituente, che suonano così: "La funzione moderatrice che alcuni attribuiscono alla seconda Camera nella maggioranza dei casi risponde più ad una affermazione che ad una realtà, anzi, molto spesso è una deformazione ottica". Gli fa eco il 28 settembre 1946, badate bene la Costituzione non è stata ancora approvata, un altro grande giurista, Vezio Crisafulli, che sarà poi anche giudice della Corte Costituzionale, che scrive in un articolo che "alla sola Camera dei Deputati dovrebbe spettare la funzione di indirizzo politico", cioè proprio quello che è previsto dalla riforma costituzionale sulla quale ci dovremmo esprimere con il referendum, che toglie al senato la funzione di dare la fiducia al Governo e la lascia soltanto alla Camera. Ma questa idea non è soltanto un'idea del 1946. Mi consentite ancora una volta un esercizio di filologia, visto che qui noi stiamo ragionando per apprendere anche la storia, così bene iniziata dal professor Casavola un minuto fa. La tesi numero quattro del programma dell'Ulivo del 1996, scritta da Romano Prodi, recitava così: "Il Senato dovrà essere trasformato in una Camera delle Regioni, composta da esponenti delle Istituzioni regionali, che conservino le cariche locali e possano quindi esprimere il punto di vista e le esigenze delle regioni di provenienza. I poteri della Camera e delle Regioni saranno diverse da quelli della Camera del Senato



che oggi semplicemente duplica quelli della Camera dei Deputati. Alla Camera dei Deputati sarà riservato il voto di fiducia del Governo, il potere legislativo verrà esercitato dalla Camera delle Regioni per la deliberazione delle sole leggi che interessano le Regioni, oltre alle leggi costituzionali". E' il riassunto del testo sul quale dovremmo esprimerci con un referendum. Ho provato così a rispondere al primo interrogativo. Vorrei provare adesso a rispondere al secondo interrogativo. Come ha ricordato poc'anzi il professor Casavola, l'esistenza di due Camere è, negli ordinamenti moderni, non negli ordinamenti medievali dell'Inghilterra che ha *l'house of laws* e *l'house of commons*, cioè la camera dei nobili e degli ecclesiastici e la camera dei comuni cioè della borghesia, negli ordinamenti moderni la funzione è una funzione ritardatrice. E' l'espressione molto bella che ha ricordato il professor Casavola, che tra l'altro fu adoperata da Costantino Mortati, cioè da una delle punte di diamante dell'Assemblea costituente, uno dei grandi eletto nelle liste della Democrazia Cristiana, che fu uno dei maggiori proponenti della Assemblea Costituente. La domanda è: ma l'ha svolta la funzione ritardatrice? Ecco, anche qui per l'amore di fatti e dei dati, quelli che ricordava prima il professor Simoncini, vi voglio leggere poche righe che sono state scritte dal Presidente Napolitano, per rispondere pochi giorni fa a una intervista che gli faceva un noto studioso, il professor Gianfranco Pasquini: "Il nostro Senato non è mai stato una seconda Camera di riflessione, utile per correggere scelte infelici o errori compiuti dalla Camera dei Deputati. Le leggi sono state, sulla base di un meccanismo quasi del tutto casuale, assegnate in prima lettura all'uno o all'altro ramo, e in generale, più che una limpida tendenza migliorativa, quello che ha alimentato la doppia o magari terza o quarta lettura è stata, oltre che la frequente interferenza di manovre di partito e di corrente, una logica di prestigio e concorrenziale tra Camera e Senato, per imprimere ciascuno il proprio segno e avere l'ultima parola su ogni legge o almeno su quelle più sensibili". Ho voluto scegliere questo brano perché il Presidente Napolitano, prima di essere Presidente della Repubblica, è stato Presidente a lungo della Camera dei Deputati, negli anni '90 e quindi, quando parla di questo, parla a ragion veduta, sulla base dell'esperienza, e il diritto è innanzitutto esperienza concreta di vita delle Istituzioni. Ma poi c'è un secondo motivo, e se mi consentite questo secondo motivo ve lo vorrei spiegare con una storia un po' personale. Io ho cominciato il mio ruolo di professore del Diritto pubblico nel 1961. Quando facevo la domanda ai miei studenti nel 1961: chi ha potere normativo nel nostro ordinamento? La risposta corretta che potevano darmi i miei studenti era: "Titolare del potere normativo è il Parlamento, articolato in due Camere, in un processo legislativo nel quale una Camera approva e l'altra Camera approva lo stesso testo". Quando dieci anni dopo, 1980 - 1981, io facevo la stessa domanda, chi ha potere normativo, chi può porre delle norme nell'ordinamento italiano, la risposta era la seguente: "Il Parlamento Europeo divenuto nel '79 elettivo, il Consiglio Europeo, il Parlamento nazionale composto di due Camere e venti Consigli regionali. Tutti questi hanno il potere di porre delle norme a cui noi dobbiamo obbedire". Allora, che cosa voglio dire con questo? Che a questo punto, quella funzione condizionante, ritardatrice, di riflessione, che prima si svolgeva in orizzontale tra Camera e Senato, o secondo le parole del presidente Napolitano non si svolgeva in realtà, quella funzione - condizionante, ritardatrice - di limite, perché la democrazia è innanzitutto limite del potere, è oggi svolta in verticale, perché la legislazione nazionale è condizionata da quella europea, e la legislazione nazionale è condizionata dalle Regioni, e le Regioni possono impugnare le leggi nazionali davanti alla Corte Costituzionale che le può dichiarare illegittime costituzionalmente. Quindi anche le Regioni, per così dire dal basso, condizionano l'azione del Parlamento nazionale. Voi vedete quindi che quella funzione oggi è svolta in altro modo e quindi quella funzione condizionante di condizionamento reciproco, ritardatrice, è svolta da altre entità. Pensate per esempio la legislazione ambientale

italiana: è tutta condizionata dalle direttive comunitarie in materia di ambiente, è tutta condizionata dalle legislazioni regionali. Quindi il dialogo non si svolge più tra le due Camere, ma il vero dialogo ormai si svolge tra il livello superiore, quello europeo, quello nazionale e quello regionale. Qual è la conclusione di questa mia riflessione? La prima conclusione è che la riforma che abbiamo davanti è una riforma che avviene da lontano, dato che l'adozione di un sistema monocamerale era auspicata persino prima della Costituzione. con quella motivazione che davano questi due grandi studiosi del diritto pubblico, forse i maggiori studiosi del diritto pubblico italiano, nell'aprile e nel settembre del 1946, ribadita poi nel 1996 dagli autori del programma dell'Ulivo. La seconda conclusione è che è ancora più urgente oggi provvedere, perché è mutato il quadro complessivo nel quale si svolge l'azione nei due rami del Parlamento, perché l'azione nei due rami del Parlamento, come vi ho mostrato facendo quell'esempio della mia esperienza come professore di Diritto pubblico, oggi si svolge con dei condizionamenti che vengono da sopra e da sotto e sono molto più efficaci, perché vengono dalla possibilità del popolo di esprimersi in modi diversi, mentre le due Camere, in fondo, come è stato detto tante volte, erano solo doppioni e non facevano altro che raddoppiare la volontà di un popolo che era espressa nello stesso modo.

**ANDREA SIMONCINI:**

Ringrazio il professor Cassese perché con grande lucidità, assieme alla prospettiva storica, ci ha consentito di assodare un punto molto importante per ognuno di noi, individuando fatti, criteri, dati per poter prendere una decisione. La storia di questa riforma viene da lontano, ci sono motivi e spinte che non sono recenti e che attengono, proprio a partire dalle scelte originali, alla situazione attuale del nostro sistema. E allora adesso vengo al secondo round di domande che vorrei fare e dovrei porre la stessa ad entrambi i nostri ospiti e chiederei di esprimere una valutazione su questa proposta, su questo disegno di riforma su cui saremo tutti chiamati, una valutazione tecnica, una valutazione come fino ad adesso abbiamo fatto, cercando di aiutare tutti a capire quali sono i valori in gioco e i punti che ci sembra importante dover tenere presenti in una decisione come il referendum.

**FRANCESCO PAOLO CASAVOLA:**

Il primo valore in gioco è il ricordo, la comprensione, l'operatività del valore che ha una Costituzione. Una Costituzione, la nostra in modo particolare per come è nata, ha una natura di patto, di compromesso. Il termine "compromesso" ha acquisito un valore spregiativo, al contrario compromesso, fin dalle antiche origini romane, ha significato di un profondo accordo. Il compromesso che sta all'origine della nostra Costituzione si chiama storico perché nasceva dall'accordo di tre fondamentali e distinte culture giuridiche, quella della civiltà liberale, quella della tradizione dei movimenti cattolici e quella delle sinistre marxiste. Questo è il vero significato da dare correttamente alla formula di Meuccio Ruini, "compromesso storico". Questa Costituzione ha natura pattizia. E allora ecco che opportunamente le modificazioni di questo patto per l'art.138, che tende a chiudere il testo costituzionale, devono avere un procedimento particolare. Sia per la revisione sia per altre leggi costituzionali, l'articolo 138 richiede la doppia lettura e le due successive deliberazioni ad intervallo non minore di tre mesi e approvazione a maggioranza assoluta nella seconda votazione. Si fa luogo al referendum popolare se richiesto da un quinto dei membri di una Camera o cinquecentomila elettori o cinque Consiglieri regionali. Non si fa luogo al referendum se la legge in seconda votazione è stata approvata in ciascuna delle Camere con una maggioranza di due terzi dei suoi componenti, dunque solo questa ultima altissima maggioranza dei due terzi dell'intero Parlamento può fare desumere che il patto

costituzionale e l'intera Nazione non ricevano nocumento dall'azione riformatrice. Ma se quella maggioranza tra i rappresentanti della Nazione non c'è, allora è il popolo ad essere chiamato ad esprimersi con questa forma di "referendum costituzionale" che, badate bene, si usò nominare approvativo o confermativo, tradendo l'intenzione di interpretarlo come l'adempimento di una formalità, come una specie di "visto si stampi", apposto frettolosamente da cittadini di buona volontà e di docile obbedienza. Ma il 15 gennaio del 1947 in Assemblea Costituente, in una seduta della seconda sotto commissione, Luigi Einaudi richiamò l'attenzione proprio sul referendum nel procedimento di revisione costituzionale, che non avrebbe fatto fortuna "se non nel caso che le Camere proponano una riforma una per volta ed in maniera chiara, in modo che gli elettori si rendano conto di quello che sono chiamati a votare". Sembrano parole scritte per le circostanze che stiamo vivendo oggi. Né va sottovalutata l'assenza di un quorum di validità, sicché l'utilità di questo appello ai cittadini dipende da quanto essi siano sensibili ad esercitare, quando loro viene consentito, un atto di democrazia diretta, che può approvare o disintegrare la revisione proposta dalle Camere nel regime normale della democrazia rappresentativa. È questa una ragione per andare a votare. Si voti come si voglia, ma si voti, non si ascolti chi consiglia l'astensione perché questa, soprattutto in eventi di grande momento, sarebbe rinnegare che, come stabilisce l'art.1 della nostra Costituzione, "la sovranità appartiene al popolo che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione". E per quanti tra noi vivono l'impegno politico secondo le persuasioni del personalismo cattolico, sarebbe slealtà verso i concittadini. Auguriamoci che quanto prima la disposizione dell'art.138 sia corretta con l'inserimento del quorum di validità e con la prescrizione della univocità della domanda. La democrazia diretta deve essere messa in grado di funzionare nella chiarezza massima del dialogo tra governanti e governati. Per quanto riguarda la attività riformatrice proposta dal Governo alle Camere, tralasciando adesso, anche per ragione di tempo, l'analisi accurata, minuziosa delle disposizioni proposte per la riforma, non si può non esprimere favore per la disposizione che io leggo, per quanto riguarda il titolo quinto: "Su proposta del Governo - badate bene - su proposta del Governo la legge dello Stato può intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva, quando lo richieda la tutela della unità giuridica ed economica della Repubblica ovvero la tutela dell'interesse nazionale". Anche se insuperabili - a mio modo di vedere - ragioni di merito consiglino il no alla troppo estesa ed eterogenea domanda referendaria, non può tacersi il consenso ad un Governo che prenda a cuore l'unità nazionale. Questa formula non ha più soltanto, come è stato dal Risorgimento ai settant'anni della Repubblica, un significato politico giuridico, ne ha acquistato uno di più profondamente etico, che evoca l'uguaglianza non soltanto formale ma del vissuto dei cittadini. Abbiamo titolo tutti a vivere con le stesse opportunità e gli stessi diritti in qualunque luogo del nostro Paese ci sia stato dato di nascere e di vivere. Grazie.

**ANDREA SIMONCINI:**

La palla passa ora al professor Cassese.

**SABINO CASSESE:**

A novembre, circa 50 milioni di elettori saranno chiamati ad esprimersi sul referendum su questa richiesta. Ora, naturalmente, tra questi 50 milioni di persone ci sono parecchie migliaia di persone che vorrebbero disegnare la Costituzione in un'altra maniera e il referendum invece si svolge, perché questo è l'iter della democrazia, che appunto è stato illustrato ricordando la norma della Costituzione dal professor Casavola un minuto fa, il referendum si svolge su una proposta che è stata approvata dal Parlamento, con due successive deliberazioni a distanza di non meno di tre mesi, o con la maggioranza di due

terzi, o, se vi è la maggioranza assoluta dei componenti della seconda votazione, con il referendum. La domanda che ci si deve porre è questa: visto che l'articolo che apre la porta alle modifiche della Costituzione è stato disegnato dagli stessi costituenti, è stata fatta una riflessione sufficiente? Ci sono stati degli accordi sufficienti nel corso dell'iter di preparazione di questa riforma? Ora la riforma nasce, durante il Governo Letta, da una Commissione, presieduta dal Ministro delle Riforme Quagliariello, composta di 42 esperti, passa in Parlamento con un accordo che faceva presagire una votazione addirittura dei due terzi, perché c'era un accordo delle due principali forze politiche in Parlamento ed è stata approvata dal Senato con questo ampio accordo. È solo successivamente che questo accordo si è rotto. Questa proposta non è stata poi approvata quattro volte, ma sei volte, perché le prime due votazioni sono state su testi che hanno avuto delle lievi modificazioni e quindi è stato necessario riprendere l'iter previsto dalla Costituzione, cioè che le quattro votazioni debbano essere sul medesimo testo. Quindi la mia risposta alla domanda che mi ponevo, se c'è stata una riflessione sufficiente in questo periodo di tempo, la risposta che io darei è sì, c'è stata ed è stata secondo me sufficiente. Che cosa ci può portare questa riforma? Io credo che questa riforma ci avvii lungo una strada senza condurci fino all'approdo finale di questa strada, e questa strada la si comprende se si capisce che i tempi del mondo sono cambiati. Vi voglio fare anche qui un esempio: nel 1453, il Papa seppe che Costantinopoli era caduta nelle mani dei turchi dopo 40 giorni, noi abbiamo appreso che vi era un attacco alle torri gemelle in diretta televisiva, noi abbiamo visto l'evento mentre si svolgeva. Questo, secondo me, dà l'immagine di un mondo di cui i tempi sono cambiati e accanto a questo primo cambiamento, che riguarda i tempi di reazione dell'azione pubblica e dello svolgimento degli eventi e dei fatti, c'è un secondo cambiamento e cioè che noi non siamo soli, noi viviamo in dei larghissimi condomini, sono 2000 le organizzazioni internazionali di cui i nostri Governi, i nostri Parlamenti, i titolari delle funzioni pubbliche, debbono essere presenti. Qualche tempo fa, ho fatto una piccola ricerca per rispondere a questo interrogativo: quanto tempo dedicano alla politica interna e alla politica estera gli uomini di Governo moderni? Ebbene, ho scoperto, facendo dei calcoli complicati che non vi posso raccontare nei dettagli, ho scoperto che è un numero che oscilla intorno a 80 giorni per anno, per impegni che riguardano la tradizionale politica estera, i rapporti con altri Stati, le relazioni bilaterali e multilaterali con altri Stati ecc. Se vi sono le discontinuità che derivano da quegli eccessi del parlamentarismo che vi ho citato prima, se cambia un Ministro ogni anno o ogni 9 mesi, voi capite bene che noi non possiamo far parte di questo coro. Possiamo mandare una persona, ma vi sarà una discontinuità delle politiche e dei punti di vista, buoni o cattivi che siano. Noi non possiamo assicurare di far parte di diritto di questo condominio allargato o di tutti questi condomini che ci sono nel mondo. Anche qui vi voglio ricordare un episodio: qualche anno fa, un Ministro inglese, questo esempio è particolarmente significativo perché è la dichiarazione di un Ministro inglese, dichiarò che nell'anno trascorso aveva visto e lavorato molto di più con i suoi partner europei che con i suoi colleghi del Governo inglese. Questo vi dà un'idea di quanto stretto stia diventando il legame che ci unisce a questi generali ordinamenti di cui facciamo parte e nei quali vogliamo far sentire la nostra voce. E' questo il motivo per il quale io penso che questa riforma costituzionale non affronti questo problema ma si avvii soltanto lungo la strada che è necessaria per affrontare un problema fondamentale, quello del controllo parlamentare sull'esecutivo e sull'efficacia dell'azione dell'esecutivo. La verità dell'ordinamento italiano è che il Parlamento è un grande legislatore, fa troppe leggi, troppo lunghe, troppo complicate, troppo intricate, che si sovrappongono continuamente, ma poi non svolge per nulla l'altra funzione che il Parlamento dovrebbe svolgere, la funzione di controllo dell'esecutivo e, a sua volta, l'esecutivo è tenuto sempre lì sulla corda, perché il Parlamento, per quelle degenerazioni

del parlamentarismo che appunto si lamentavano già nel 1947, non ha quella possibilità di continuità di relazione con Governo che sarebbe necessaria.

Voglio dire anche io una parola per quanto riguarda l'altro capitolo della riforma costituzionale, che è quello dei rapporti tra Stato e Regioni. Anche qui vorrei portarvi quasi una testimonianza personale, perché la riforma costituzionale, come tutti sanno, non modifica la Costituzione del '48, modifica la modifica della Costituzione che fu fatta nel 2001. Ora io sono stato giudice della Corte Costituzionale dal 2005 al 2014 e ho vissuto quotidianamente il tormento derivante dalla applicazione della riforma costituzionale del 2001, perché la riforma costituzionale del 2001, da un lato ha detto "vi sono delle materie che spettano allo Stato", dall'altro ha detto "vi sono delle materie che spettano alle Regioni" e poi ha detto "in mezzo, ci sono delle materia che sono in condominio", spettano in parte allo Stato e in parte alle Regioni. Quell'area lì è diventata un'area di battaglia, le Regioni lamentavano sempre l'invasione da parte dello Stato, lo Stato lamentava sempre l'invasione da parte delle Regioni. Che cosa fa la riforma costituzionale proposta dal Parlamento al popolo italiano e sul quale dovremmo esercitare diritto di voto al referendum? Prende questa funzione, la elimina, la divide in due parti, affida allo Stato il compito di dettare norme generali ai Comuni e affida dall'altra parte tutto il resto della funzione legislative alle Regioni. E' giusto che sia così. Pensate soltanto alla materia della sanità. Quante volte ci siamo trovati alla Corte Costituzionale davanti a questo tragico dilemma: il diritto alla salute di un calabrese è diverso dal diritto alla salute di un lombardo o di un veneto? Perché debbono essere diversi? Non ci debbono essere degli standard comuni? Dettare norme generali comuni per tutti e poi naturalmente lasciare che l'Amministrazione e la gestione sanitaria siano in mani regionali? Rispettare quindi l'autonomia, ma rispettando anche l'unità dello Stato, che è rispettata non solo se vi sono alcune regole uniformi, ma anche se i delitti valgono per tutti nello stesso modo. Io ho l'impressione che lungo la stessa direzione del 2001 si muova questa riforma, che appunto rende più razionale la divisione dei compiti tra Stato e Regioni e mantiene quell'unità dello Stato che consente poi alle Regioni di muoversi con maggiore autonomia. Questa è la mia valutazione su questo capitolo della riforma costituzionale.

#### **ANDREA SIMONCINI:**

È stata indubbiamente una giornata particolare quella in cui abbiamo condotto questa nostra discussione e, iniziando questa mia conclusione, voglio ancora ricordare ed esprimere tutta la nostra solidarietà per i fatti che sono successi e la nostra disponibilità ad aiutare. Io spero che l'incontro di oggi abbia avuto la stessa funzione, quella di aiutare, avviare un processo di chiarificazione del dibattito sulla riforma. Noi non avevamo la pretesa, né abbiamo la pretesa, di chiudere qui la discussione o di aver risposto a tutte le domande che possiamo avere. Una questione, una domanda come quella sulla riforma costituzionale non avrebbe senso pensare o pretendere di chiuderla in una discussione di un'ora e mezzo. E' solo l'inizio del lavoro, ma intendevamo dare un esempio di metodo, un esempio di come deve essere condotta questa discussione e mi pare che l'esempio sia stato molto chiaro, molto efficace e molto diverso da quello che vediamo spesso alla televisione. L'Italia ha bisogno di discussioni così, perché, soprattutto quando discutiamo della Costituzione, occorre il contributo di tutti. Come abbiamo ascoltato dal professor Casavola e dal professor Cassese, non c'è una casa comune senza un bene comune e soprattutto io segnalo questo punto in comune dei nostri due relatori, questa spinta a prendere sul serio quello che sta succedendo. Questo è il senso della politica, questo è il valore dell'impegno per la collettività, per la *polis*, una spinta, questa, che nasca direttamente dal cuore dell'uomo e non solo da un possibile guadagno di posizione o di potere. È questa la spinta che può riaccendere, soprattutto tra i giovani, la scintilla della

passione per la *polis*, per la casa comune, come proprio l'altro ieri ha detto Julián Carrón in un'intervista al *Corriere della Sera*: "Il nostro obiettivo è contribuire al bene comune". Grazie ancora ai nostri ospiti e a tutti voi che avete partecipato a questa discussione. Buona prosecuzione.